

**Proposition de loi (n° 1713)  
renforçant la sécurité des élus locaux et la protection des maires**

Document faisant état de l'avancement des travaux de la rapporteure,  
Mme Violette Spillebout

Mardi 30 janvier 2024

MESDAMES, MESSIEURS,

L'année 2024 **doit être celle des élus locaux** : garantir les conditions de leur sécurité et de l'exercice serein de leur mandat **revient à protéger l'engagement politique, c'est-à-dire le bon fonctionnement de notre démocratie**. La présente proposition de loi, transmise par le Sénat, constitue le volet « sécurité » d'un ensemble plus large de mesures – législatives ou non – qui doivent permettre une rénovation profonde du statut de nos élus.

**L'augmentation très nette du nombre d'agressions d'élus, mais aussi la banalisation des injures publiques, des outrages et de phénomènes de harcèlement collectif, notamment en ligne, appelle une réaction forte des pouvoirs publics**. Une récente mission d'information conduite sur le statut de l'élu, co-rapportée par Sébastien Jumel et Violette Spillebout, rapporteure de la présente proposition de loi, a rappelé l'ampleur de ces violences, dont il faut cependant déplorer encore l'insuffisante précision statistique : en 2022, 2 265 faits d'atteintes aux élus ont été recensés sur le territoire national, soit **une augmentation de 32 % par rapport à l'année précédente**. Les statistiques incomplètes de l'année 2023 font état d'une augmentation significative des violences envers les élus, puisque sur les neuf premiers mois de 2023, 2 387 faits avaient été recensés – ce qui conduit à anticiper une **hausse de 15 % de ces faits par rapport à 2022**.

Dans **six cas sur dix, les élus concernés par ces agressions sont des maires**, élus les plus proches de nos concitoyens mais aussi les plus vulnérables. Dans deux cas sur dix, ce sont les autres conseillers municipaux qui sont victimes de tels faits ; les conseillers départementaux et régionaux étant significativement moins exposés que les élus du bloc communal.

**Les données statistiques concernant la nature des infractions commises à l'encontre des élus sont très partielles**. On sait toutefois que la grande majorité des atteintes aux élus sont constituées par des **menaces** (26 %) et **outrages** (41 %), les violences physiques demeurant fort heureusement marginales (moins de 5 %). Dans le cadre de la cinquième enquête du Cevipof sur les maires

de France <sup>(1)</sup> réalisée pour l'Association des maires de France (AMF), qui a été publiée en novembre 2023, 69 % des maires interrogés ont déclaré avoir déjà été victimes d'incivilités (+ 16 points par rapport à 2020), 39 % avoir subi injures et insultes (+ 10 points), 41 % avoir fait l'objet de menaces verbales ou écrites (+ 13 points), 27 % avoir été attaqués sur les réseaux sociaux (+7 points) et 7 % avoir subi des violences physiques (+ 2 points par rapport à 2020).

L'année 2023 a aussi été marquée par **des faits de grande violence** envers des maires et leurs familles. Ceux-ci ont été particulièrement choquants, qu'il s'agisse de l'incendie volontaire et criminel du domicile du maire de Saint-Brévin-les-Pins, ou encore de l'attaque à la voiture bélier dirigée contre le domicile du maire de L'Hay-les-Roses. Ces attaques ont montré qu'il était urgent d'agir pour renforcer la sécurité de nos élus locaux, ce qui passe par un renforcement de leur protection mais aussi des sanctions auxquelles s'exposent les auteurs de tels faits.

Dans ce contexte, le Gouvernement a institué, le 17 mai 2023, un **centre d'analyse et d'action contre les atteintes aux élus (CALAE)**, chargé d'une double mission de collecte de données, pour mieux comprendre et analyser cette montée des violences, et de renforcement de la protection des élus locaux. Ainsi, ce centre est chargé de piloter le « pack sécurité », qui recouvre la création d'un réseau de plus de 3 400 référents « atteintes aux élus » dans les services de gendarmerie et de police sur tout le territoire, le renforcement du dispositif « Alarme élu » pour le traitement rapide des appels des élus qui se sentent menacés, la facilitation des dépôts de plaintes, le développement de formations et d'actions de sensibilisation à la gestion des incivilités et la mobilisation de la plateforme PHAROS pour mieux détecter et judiciaireiser les violences en ligne.

En complément, le Gouvernement a présenté, le 7 juillet 2023, un **plan national contre les violences**, qui doit permettre de renforcer la protection juridique, psychologique et physique des élus, les sanctions pour les auteurs d'infractions commises contre les élus et les relations entre les maires et les parquets.

La présente proposition de loi, déposée au Sénat le 23 mai dernier par M. François-Noël Buffet et plusieurs de ses collègues, regroupe les dispositions législatives nécessaires à la mise en œuvre de certaines mesures annoncées dans ce plan. Ainsi, elle prévoit trois volets de mesures :

– le titre I<sup>er</sup> renforce les sanctions encourues par les auteurs de faits de violences commises à l'encontre de titulaires de mandats électifs ;

– le titre II améliore la prise en charge des élus locaux victimes de violences, en prévoyant notamment un octroi automatique de la protection fonctionnelle par la collectivité territoriale (article 3) et une meilleure protection des candidats à un mandat électif public (article 10) ;

---

(1) *Cevipof Sciences Po*, « Des maires engagés mais empêchés », *enquête 2023 sur les maires de France* (cinquième volet), novembre 2023.

– le titre III a pour objectif de renforcer la prise en compte des réalités des mandats électifs locaux par les acteurs judiciaires et étatiques, en améliorant l’information des maires notamment par les procureurs, ainsi qu’en renforçant les conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance.

La rapporteure réaffirme son engagement auprès des élus locaux pour que leur sécurité au quotidien soit mieux assurée. Personnellement victime de tels faits de violences à son encontre, elle aura à cœur, pendant l’examen de la présente proposition de loi, d’une part, de renforcer les dispositifs de protection de tous les élus locaux – et non pas uniquement de ceux qui exercent des fonctions exécutives comme c’est le cas actuellement –, ainsi que des candidats à un mandat électif qui sont également victimes de violences, et, d’autre part, d’étendre cette protection à la famille de ces élus et candidats – ce qui constitue une condition *sine qua non* de l’exercice serein d’un mandat. Elle déposera, afin de compléter ces dispositifs et dans le prolongement des travaux menés avec M. Sébastien Jumel, une proposition de loi plus large rénovant le statut de l’élu.

## EXAMEN DE LA PROPOSITION DE LOI

### TITRE I : CONSOLIDER L'ARSENAL RÉPRESSIF EN CAS DE VIOLENCES COMMISES À L'ENCONTRE DES ÉLUS

#### *Article 1<sup>er</sup>*

(art. 222-12, 222-13, 222-14-5, 222-47 et 222-48 du code pénal)

#### **Aggravation des peines encourues pour des faits de violences commises à l'encontre des élus**

##### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 1<sup>er</sup> aggrave les peines encourues pour des faits de violences commises à l'encontre des élus. Ces peines sont renforcées afin d'être alignées sur celles prévues en cas de violences contre certains dépositaires de l'autorité publique particulièrement exposés dans le cadre de missions de maintien de l'ordre. Elles sont ainsi portées soit à **cinq ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende lorsque les violences ont entraîné une incapacité de travail inférieure ou égale à huit jours, soit à sept ans d'emprisonnement et 100 000 euros d'amende si l'incapacité de travail qui en résulte est supérieure à huit jours.**

##### ➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat a adopté cet article sans modification.

##### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 10 de la loi n° 2022-52 du 24 janvier 2022 relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure a créé une infraction spécifique réprimant les violences exercées à l'encontre des membres des forces de sécurité intérieure (article 222-14-5 du code pénal).

L'article 1<sup>er</sup> de la présente proposition de loi reprend les dispositions de l'article 15 <sup>(1)</sup> de la loi n° 2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (dite « LOPMI »), censuré par le Conseil constitutionnel au motif qu'il ne présentait pas de lien, même indirect, avec les dispositions figurant dans le projet de loi initial.

---

(1) Article numéroté 7 bis dans le cadre de la discussion parlementaire

## 1. L'état du droit

### *a. Les élus sont protégés en tant que personnes dépositaires de l'autorité publique ou chargées d'une mission de service public*

- i. La qualité de personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public de la victime constitue une circonstance aggravante dans le cadre de certaines infractions

**La qualité d'élu n'est pas prise en compte en tant que telle par le code pénal, à la seule exception du délit spécifique de menaces et d'intimidations à l'encontre d'une personne investie d'un mandat électif public** défini à l'article 433-3 du code pénal. Cet article sanctionne de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende la menace de commettre un crime ou un délit contre les personnes ou les biens proférée à l'encontre d'une personne investie d'un mandat électif public, une autre personne dépositaire de l'autorité publique ou une personne chargée d'une mission de service public. Cinq ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende sont encourus, aux termes du même article, en cas de menaces de mort ou d'atteinte aux biens dangereuse pour les personnes, et dix ans d'emprisonnement et 150 000 euros d'amende **en cas de menaces, violences ou tout autre acte d'intimidation en vue de contrainte la personne élue à accomplir ou s'abstenir d'accomplir un acte de sa fonction.**

En dehors de cette mention explicite, **les élus font l'objet d'une protection dans le code pénal** en leur qualité de **personnes dépositaires de l'autorité publique** ou de **personnes chargées de mission de service public.**

### **Définition des personnes dépositaires de l'autorité publique et des personnes chargées d'une mission de service public**

La qualité de « *personne dépositaire de l'autorité public* » revient à toute personne titulaire d'un pouvoir de décision et de contrainte sur les individus ou sur les choses dans l'exercice de ses fonctions, dont elle est investie par délégation de la puissance publique. Entrent donc notamment dans cette catégorie les titulaires de fonctions exécutives, comme les maires ou les préfets, et les représentants des forces de l'ordre, comme les policiers ou les gendarmes.

La qualité de « *personne chargée d'une mission de service public* » est attribuée à toute personne qui, sans avoir reçu un pouvoir de décision ou de commandement découlant de l'autorité publique, est chargée d'accomplir des actes ou d'exercer une fonction dont la finalité est de satisfaire à un intérêt général.

La circulaire du 6 novembre 2019 <sup>(1)</sup> précise que « *les responsables des exécutifs locaux (maires, présidents d'intercommunalités, des conseils départementaux et régionaux) mais aussi les adjoints aux maires et conseillers municipaux délégués, ont la qualité de personnes dépositaires de l'autorité publique. Les autres élus locaux, lorsqu'ils ne se voient confier par délégation aucune prérogative de puissance publique, comme les parlementaires, ont quant à eux la qualité de personnes chargées d'une mission de service public* ».

La qualité de personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public est **constitutive d'une circonstance aggravante** lorsque la qualité de la victime est apparente ou connue de l'auteur de l'infraction et que les faits sont commis en raison de ses fonctions dans le cas des dégradations <sup>(2)</sup>, du meurtre <sup>(3)</sup> ou de l'empoisonnement <sup>(4)</sup> ainsi que des tortures et des actes de barbarie <sup>(5)</sup>.

---

(1) Circulaire CRIM n° 2019/1590/A22 relative au traitement judiciaire des infractions commises à l'encontre des personnes investies d'un mandat électif et au renforcement des échanges d'informations entre les élus locaux et les procureurs de la République, 6 novembre 2019, consultable en ligne : <https://www.justice.gouv.fr/sites/default/files/migrations/portail/bo/2019/20191129/JUSD1931746C.pdf>

(2) Le quatrième alinéa de l'article 322-3 du code pénal punit de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende la destruction, la dégradation ou la détérioration d'un bien appartenant à autrui lorsqu'elle est commise au préjudice d'une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public en vue d'influencer son comportement dans l'exercice de ses fonctions. L'article 322-8 du même code punit de vingt ans de réclusion criminelle et de 150 000 euros d'amende la destruction, la dégradation ou la détérioration d'un bien appartenant à autrui par l'effet d'une substance explosive, d'un incendie ou de tout autre moyen de nature à créer un danger pour les personnes lorsqu'elle est commise en raison de la qualité de personne dépositaire de l'autorité publique de la personne propriétaire ou utilisatrice du bien.

(3) Les cinquième et sixième alinéas de l'article 221-4 du même code prévoient la réclusion criminelle à perpétuité lorsque le meurtre est commis sur une personne dépositaire de l'autorité publique ou une personne chargée d'une mission de service public, dans l'exercice ou du fait de ses fonctions, lorsque la qualité de la victime est apparente ou connue de l'auteur.

(4) Le troisième alinéa de l'article 221-5 du même code punit de la réclusion criminelle à perpétuité l'empoisonnement lorsqu'il est commis sur une personne dépositaire de l'autorité publique ou une personne chargée d'une mission de service public, dans l'exercice ou du fait de ses fonctions, lorsque la qualité de la victime est apparente ou connue de l'auteur.

(5) Les cinquième et sixième alinéas de l'article 222-3 du même code punissent de vingt ans de réclusion criminelle le fait de soumettre à des tortures ou à des actes de barbarie une personne dépositaire de

Pour l'ensemble de ces infractions est donc prévue une **circonstance aggravante lorsqu'elles sont commises à l'encontre d'un élu**, qu'il soit dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, à l'exception de l'infraction de dégradation, destruction ou détérioration volontaire d'un bien appartenant à autrui (article 322-8 du code pénal) pour laquelle la circonstance aggravante ne s'applique que pour les élus dépositaires de l'autorité publique.

Par ailleurs, les atteintes commises à l'encontre des élus sont susceptibles d'être réprimées par des infractions spécifiques qui prennent en compte la qualité de la victime comme élément constitutif de l'infraction dans les cas suivants :

– les menaces et intimidations, en application de l'article 433-3 du code pénal (*voir supra*) ;

– les outrages, définis par l'article 433-5 du même code comme « *les paroles, gestes ou menaces, les écrits ou images de toute nature non rendus publics ou l'envoi d'objets quelconques adressés à une personne chargée d'une mission de service public, dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de sa mission, et de nature à porter atteinte à sa dignité ou au respect dû à la fonction dont elle est investie* » qui sont punis de 7 500 euros d'amende. Lorsqu'il est adressé à une personne dépositaire de l'autorité publique, l'outrage est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende. Les peines sont aggravées lorsque les faits sont commis en réunion.

– des actes de rébellion et de rébellion armée définis par l'article 433-6 du même code comme « *le fait d'opposer une résistance violente à une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public agissant, dans l'exercice de ses fonctions, pour l'exécution des lois, des ordres de l'autorité publique, des décisions ou mandats de justice* ». Les actes de rébellion sont sanctionnés de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende. La rébellion armée est punie de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende. Les peines sont aggravées lorsque les faits sont commis en réunion.

- ii. Lorsque des violences sont commises à l'encontre d'élus leur qualité de dépositaire de l'autorité publique ou de personne chargée d'une mission de service public constitue également une circonstance aggravante

Les **violences** sont définies au paragraphe 2 de la section 1 du chapitre II du titre II du livre II du code pénal. **Ces différents faits de violences font l'objet de peines aggravées lorsque l'infraction est commise sur une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public.**

## RÉPRESSION DES VIOLENCES PAR LE CODE PÉNAL

Infraction	Article du code pénal	Peines encourues	Peines encourues lorsque l'infraction est commise sur une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public	
			Article du code pénal	Emprisonnement / réclusion
Violences ayant entraîné la mort sans intention de la donner	222-7	Quinze ans de réclusion criminelle	222-8 (al. 5 et 7)	Vingt ans de réclusion criminelle
Violences ayant entraîné une mutilation ou une infirmité permanente	222-9	Dix ans d'emprisonnement et de 150 000 euros d'amende	222-10 (al. 5 et 7)	Quinze ans de réclusion criminelle
Violences ayant entraîné une incapacité totale de travail pendant plus de huit jours	222-11	Trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende	222-12 (al. 5 et 7)	Cinq ans d'emprisonnement et 75 000 € d'amende
Violences ayant entraîné une incapacité de travail inférieure ou égale à huit jours	Article R624-1	Amende prévue pour les contraventions de la 4e classe et peines complémentaires (voir également art. 222-14 pour certaines victimes mineures ou vulnérables)	222-13 (al. 5 et 7)	Trois ans d'emprisonnement et 45 000 € d'amende

La même section du code pénal comprend également **deux infractions autonomes**, créées par la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, qui sanctionnent les atteintes à l'intégrité physique de certaines personnes dont les **personnes dépositaires de l'autorité publique** :

– L'article 222-14-1 réprime les **violences commises en bande organisée ou avec guet-apens avec usage ou menace d'une arme**. Elles sont punies de dix ans d'emprisonnement et de 150 000 euros d'amende en l'absence d'une incapacité totale de travail pendant plus de huit jours ; de quinze ans de réclusion criminelle en présence d'une incapacité totale de travail pendant plus de huit jours ; de vingt ans de réclusion criminelle lorsqu'elles ont entraîné une mutilation ou une infirmité permanente, et de trente ans de réclusion criminelle lorsqu'elles ont entraîné la mort de la victime ;

– L'article 222-15-1 réprime **l'embuscade**, entendue comme « *le fait d'attendre un certain temps et dans un lieu déterminé [une personne dépositaire de l'autorité publique] dans le but, caractérisé par un ou plusieurs faits matériels, de commettre à son encontre, soit à l'occasion de l'exercice de ses fonctions ou de sa mission, soit en raison de sa qualité, que l'auteur connaissait ou ne pouvait ignorer, des violences avec usage ou menace d'une arme* ». Il n'est pas nécessaire que les violences aient été effectivement perpétrées et aucune incapacité totale de travail n'est requise. Les peines prévues sont de cinq ans d'emprisonnement et

75 000 euros d’amende ; elles sont portées à sept ans d’emprisonnement et 100 000 euros d’amende lorsque les faits sont commis en réunion.

La loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés a complété ces deux articles afin d’en rendre applicables les dispositions aux violences commises dans les mêmes conditions à l’encontre des proches de ces personnes (conjoint, ascendant ou descendant en ligne directe, ou de toute autre personne vivant habituellement au domicile) dès lors qu’elles ont lieu en raison des fonctions de ces personnes.

***b. Le renforcement, en 2022, des sanctions encourues par les auteurs de violences commises à l’encontre des membres des forces de sécurité intérieure***

Créé par l’article 10 de la loi n° 2022-52 du 24 janvier 2022 relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure, l’article **222-14-5 du code pénal** **aggrave les sanctions pénales encourues par les auteurs de violences commises contre les professions les plus exposées dans le cadre des missions de maintien de l’ordre.**

Il crée ainsi une **infraction spécifique réprimant les violences commises à l’encontre d’un militaire de la gendarmerie nationale, d’un militaire déployé sur le territoire national dans le cadre d’une opération intérieure, d’un fonctionnaire de la police nationale, d’un agent de police municipale ou d’un agent de l’administration pénitentiaire**, dans l’exercice ou du fait de ses fonctions et dès lors que sa qualité est apparente ou connue de l’auteur.

L’infraction est également constituée lorsque la victime est :

– un **proche des personnes mentionnées** (conjoint, ascendant ou descendant en ligne directe, ou toute autre personne vivant habituellement à leur domicile) lorsque les violences sont commises en raison des fonctions exercées par la personne dépositaire de l’autorité publique ;

– une **personne affectée dans les services de police, nationale ou municipale, ou de gendarmerie nationale ou de l’administration pénitentiaire et qui exerce sous l’autorité de cette personne** et dont la qualité est apparente ou connue de l’auteur, lorsque les violences sont commises dans l’exercice ou du fait de ses fonctions.

**Cette infraction est punie de :**

– **sept ans d’emprisonnement et de 100 000 euros d’amende** si les violences ont entraîné une **incapacité totale de travail pendant plus de huit jours** ;

– **cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende**, si les violences ont entraîné une **incapacité de travail inférieure ou égale à huit jours** ou si elles n'ont **pas entraîné d'incapacité de travail**.

L'article prévoit, en outre, huit circonstances aggravantes (*voir encadré ci-dessous*).

### **Les circonstances aggravantes prévues dans le cadre de l'application de l'article 222-14-5 du code pénal**

L'article 222-14-5 prévoit huit circonstances aggravantes lorsque l'infraction est commise :

- par plusieurs personnes agissant en qualité d'auteur ou de complice ;
- avec préméditation ou avec guet-apens ;
- avec usage ou menace d'une arme ;
- dans des établissements d'enseignement ou d'éducation ou dans les locaux de l'administration, ainsi que, lors des entrées ou sorties des élèves ou du public ou dans un temps très voisin de celles-ci, aux abords de ces établissements ou locaux ;
- par un majeur agissant avec l'aide ou l'assistance d'un mineur ;
- dans un moyen de transport collectif de voyageurs ou dans un lieu destiné à l'accès à un moyen de transport collectif de voyageurs ;
- par une personne agissant en état d'ivresse manifeste ou sous l'emprise manifeste de produits stupéfiants ;
- par une personne dissimulant volontairement en tout ou partie son visage afin de ne pas être identifiée.

Lorsque les faits de l'infraction sont accompagnés de l'une de ces circonstances aggravantes, les peines sont portées à :

- **dix ans d'emprisonnement et à 150 000 euros d'amende pour les violences ayant entraîné une incapacité totale de travail pendant plus de huit jours ;**
- **sept ans d'emprisonnement et à 100 000 euros d'amende pour les violences ayant entraîné une incapacité de travail inférieure ou égale à huit jours ou n'ayant pas entraîné d'incapacité de travail.**

**Lorsque les faits de l'infraction sont accompagnés d'au moins deux de ces circonstances aggravantes, les peines sont portées à dix ans d'emprisonnement et à 150 000 euros d'amende** pour les violences ayant entraîné une incapacité de travail inférieure ou égale à huit jours ou n'ayant pas entraîné d'incapacité de travail.

Par ailleurs, le dernier alinéa de l'article 222-14-5 rend applicable les règles relatives à la période de sûreté pour les infractions aggravées punies d'une peine d'emprisonnement de dix ans prévues à cet article.

## **2. Le dispositif proposé par le Sénat**

### ***a. La disposition initiale***

L'article 1<sup>er</sup> reprend les dispositions de l'article 15 de la loi n° 2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (dite « LOPMI »), censuré dans une décision n° 2022-846 DC du 19 janvier 2023 par le Conseil constitutionnel au motif qu'il ne présentait pas de lien, même indirect,

avec les dispositions du projet de loi initial <sup>(1)</sup>. Le Conseil constitutionnel souligne que cette décision « *ne prive évidemment [pas] le législateur de la possibilité d'adopter à nouveau ces dispositions dans un autre texte* ».

Le dispositif étend aux titulaires d'un mandat électif public le champ d'application de l'article 222-14-5. Les violences commises à l'encontre des élus ou de leurs proches seraient ainsi punies de **cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende, si elles ont entraîné une incapacité de travail inférieure ou égale à huit jours ou si elles n'ont pas entraîné d'incapacité de travail, et de sept ans d'emprisonnement et de 100 000 euros d'amende si elles ont entraîné une incapacité totale de travail pendant plus de huit jours**. Les circonstances aggravantes (*voir supra*) seraient également applicables.

L'article 1<sup>er</sup> prévoit, en outre, que l'infraction visée à l'article 222-14-5 puisse être, en application de l'article 222-47, sanctionnée d'une **peine complémentaire d'interdiction de séjour** telle que définie à l'article 131-31 du code pénal.

#### **L'interdiction de séjour telle que définie par l'article 131-31 du code pénal**

La peine d'interdiction de séjour emporte défense de paraître dans certains lieux déterminés par la juridiction. Elle comporte, en outre, des mesures de surveillance et d'assistance. La liste des lieux interdits ainsi que les mesures de surveillance et d'assistance peuvent être modifiées par le juge de l'application des peines, dans les conditions fixées par le code de procédure pénale.

L'interdiction de séjour ne peut excéder une durée de dix ans en cas de condamnation pour crime et une durée de cinq ans en cas de condamnation pour délit.

L'article 1<sup>er</sup> prévoit, enfin, la possibilité d'une peine complémentaire d'interdiction du territoire français **à titre définitif ou pour une durée de dix ans** ou plus en application de l'article 222-48 et dans les conditions prévues à l'article 131-30 du code pénal. Ces dispositions ayant été modifiées par l'article 9 du projet de loi « pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration », il conviendra d'en tenir compte dans le cadre des amendements déposés par la rapporteure en séance publique pour s'assurer de la cohérence du dispositif avec le droit désormais en vigueur <sup>(2)</sup>.

#### ***b. Les modifications apportées par le Sénat***

Le Sénat a adopté cet article sans modification tant en commission des lois qu'en séance publique.

---

(1) *Décision n° 2022-846 DC du 19 janvier 2023, Loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur, considérants 66 et 67, consultable en ligne : <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2023/2022846DC.htm>*

(2) *Au moment de la publication du présent rapport, la décision du Conseil constitutionnel sur le projet de loi « immigration » vient d'être rendue publique et le texte n'est pas promulgué. Le dossier législatif est consultable en ligne : <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/dossiers/DLR5L16N47118?etape=16-CMP>*

\*

\* \*

## *Article 2*

(art. 222-33-2-2 du code pénal)

### **Création d'une peine de travail d'intérêt général en cas d'injure publique à l'encontre de personnes dépositaires de l'autorité publique ou de certains élus ainsi que d'une circonstance aggravante lorsque la victime de harcèlement est titulaire d'un mandat électif**

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 2 crée une peine de travail d'intérêt général (TIG) en cas d'injure publique lorsque celle-ci est commise à l'encontre des personnes dépositaires de l'autorité publique ou de certains élus ainsi qu'une nouvelle circonstance aggravante pour les cas de harcèlement, notamment en ligne, lorsque la victime est titulaire d'un mandat électif.

#### ➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat a adopté cet article sans modification.

#### ➤ **Dernière modification législative intervenue**

La loi n° 2018-703 du 3 août 2018 renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes, afin de mieux lutter contre les formes collectives de harcèlement a précisé que l'infraction était également constituée lorsque les propos ou comportements étaient le fait de plusieurs personnes agissant de manière concertée, même si aucune d'entre elles n'agissait de façon répétée ainsi que lorsque ces agissements étaient imposés à la victime par plusieurs personnes qui, en l'absence de concertation, étaient conscientes que leurs propos ou comportements caractérisaient une répétition.

### **1. L'état du droit**

#### ***a. La répression des injures publiques proférées à l'encontre des personnes dépositaires de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service publique***

L'article 29 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse définit l'injure comme « *toute expression outrageante, termes de mépris ou invective qui ne renferme l'imputation d'aucun fait* ». L'injure doit ainsi être distinguée de la diffamation – qui nécessite l'allégation ou l'imputation d'un fait précis portant

atteinte à l'honneur ou à la considération de la personne visée <sup>(1)</sup> – et de l'outrage <sup>(2)</sup>.

L'injure peut être publique ou privée. L'injure privée est punie d'une amende prévue pour les contraventions de première classe <sup>(3)</sup>. **L'injure publique est sanctionnée, aux termes de l'article 33 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, par une amende de 12 000 euros lorsqu'elle s'adresse aux personnes et aux corps mentionnés aux articles 30 et 31 de la loi (voir encadré ci-dessous).** Elle est punie par la même amende lorsqu'elle s'adresse à des particuliers et qu'elle n'a pas été précédée de provocation.

**Les personnes et les corps désignés aux articles 30 et 31 de la loi du 29 juillet 1881**

L'article 30 de la loi du 29 juillet 1881 mentionne les **cours, les tribunaux, les armées de terre, de mer ou de l'air et de l'espace, les corps constitués et les administrations publiques.**

L'article 31 de la même loi mentionne le **Président de la République, un ou plusieurs membres du ministère, un ou plusieurs membres de l'une ou de l'autre Chambre, un fonctionnaire public, un dépositaire ou agent de l'autorité publique, un ministre de l'un des cultes salariés par l'État, un citoyen chargé d'un service ou d'un mandat public temporaire ou permanent, un juré ou un témoin, à raison de sa déposition.**

Les injures publiques formulées à l'encontre de ces personnes ou corps sont sanctionnées par un amende de 12 000 euros.

De plus lourdes peines sont prévues lorsque l'injure publique s'adresse à *« une personne ou un groupe de personnes à raison de leur origine ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée, ainsi qu'à une personne ou un groupe de personnes à raison de leur sexe, de leur orientation sexuelle ou identité de genre ou de leur handicap »* (article 33 de la même loi). De tels faits sont punis d'un an d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende. Ces peines peuvent être portées à trois ans d'emprisonnement et à 75 000 euros d'amende lorsque les faits sont commis par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses

---

(1) Article 29 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse

(2) L'outrage est défini à l'article 433-5 du code pénal comme « les paroles, gestes ou menaces, les écrits ou images de toute nature non rendus publics ou l'envoi d'objets quelconques adressés à une personne chargée d'une mission de service public, dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de sa mission, et de nature à porter atteinte à sa dignité ou au respect dû à la fonction dont elle est investie ». Il est sanctionné par une amende de 7 500 euros. Lorsqu'il est adressé à une personne dépositaire de l'autorité publique, à un sapeur-pompier ou à un marin-pompier dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses missions, l'outrage est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende. Le même article prévoit d'autres circonstances aggravantes – lorsque les faits ont lieu dans un établissement scolaire et lorsqu'il est commis en réunion (voir supra).

(3) Art. R 621-2 du code pénal

fonctions ou de sa mission. Dans ce dernier cas, le juge peut prévoir l’affichage ou la diffusion de la décision prononcée.

***b. Une absence d’infraction particulière ou de circonstance aggravante lorsque le harcèlement touche des élus ou personnes dépositaires de l’autorité publique***

Si aucune infraction spécifique ou circonstance aggravante n’est aujourd’hui prévue en cas de harcèlement des élus ou personnes dépositaires de l’autorité publique, **la qualification « générale » de harcèlement moral**, définie à l’article 222-33-2-2 du code pénal, s’applique.

Le premier alinéa de cet article définit l’infraction comme « *le fait de harceler une personne par des propos ou comportements répétés ayant pour objet ou pour effet une dégradation de ses conditions de vie se traduisant par une altération de sa santé physique ou mentale* ». Ces faits sont **punis d’une peine d’un an d’emprisonnement et de 15 000 euros d’amende lorsqu’ils ont causé une incapacité totale de travail inférieure ou égale à huit jours ou n’ont entraîné aucune incapacité de travail.**

En outre, afin d’améliorer la lutte contre les **formes collectives de harcèlement**, la loi n° 2018-703 du 3 août 2018 renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes a précisé que l’infraction était également constituée lorsque les propos ou comportements sont le fait de plusieurs personnes agissant de manière concertée, alors qu’aucune d’entre elles n’a agi de façon répétée, ainsi que dans les cas où les agissements sont commis par plusieurs personnes qui, même en l’absence de concertation, sont conscientes que leurs propos ou comportements entraînent une répétition pour la victime.

**Le législateur a défini cinq circonstances aggravantes dans le cadre de l’infraction définie à l’article 222-33-2-2 du code pénal :**

1° Lorsque les faits ont conduit à une incapacité totale de travail de plus de huit jours ;

2° Lorsqu’ils ont été commis sur un mineur ;

3° Lorsqu’ils ont été commis sur une personne particulièrement vulnérable, du fait de son âge, d’une maladie, d’une infirmité, d’une déficience physique ou psychique ou d’un état de grossesse, lorsque cette vulnérabilité est apparente ou connue de leur auteur ;

4 ° Lorsqu’ils ont été commis en utilisant un service de communication au public en ligne ou par le biais d’un support numérique ou électronique ;

5 ° Lorsqu’ils ont été commis en présence d’un mineur qui y a assisté.

La peine est alors portée à **deux ans d’emprisonnement et 30 000 euros d’amende** lorsqu’une circonstance aggravante existe, et à **trois ans**

**d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende** si les faits sont commis en mettant en œuvre deux circonstances aggravantes.

## **2. Le dispositif proposé par le Sénat**

### ***a. Compléter les sanctions actuellement prévues en cas d'injure publique par un travail d'intérêt général***

L'article 2 de la proposition de loi prévoit de compléter les sanctions actuellement prévues pour les injures publiques par l'article 33 de la loi de 1881 **en y ajoutant une peine de travail d'intérêt général (TIG).**

Cette peine alternative ou complémentaire est définie par l'article 131-8 du code pénal qui dispose que « *lorsqu'un délit est puni d'une peine d'emprisonnement, la juridiction peut prescrire, à la place de l'emprisonnement, que le condamné accomplira, pour une durée de vingt à quatre cents heures, un travail d'intérêt général non rémunéré au profit soit d'une personne morale de droit public, soit d'une personne morale de droit privé chargée d'une mission de service public ou d'une association habilitées à mettre en œuvre des travaux d'intérêt général* ». Ce travail peut également être réalisé au profit d'une personne morale de droit privé remplissant certaines conditions <sup>(1)</sup> et habilitée à mettre en œuvre des travaux d'intérêt général, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État.

### ***b. L'ajout d'une circonstance aggravante lorsque les faits de harcèlement moral sont commis sur le titulaire d'un mandat électif***

L'article 2 de la proposition de loi ajoute une sixième circonstance aggravante à celles énumérées à l'article 222-33-2-2 du code pénal, **lorsque les faits de harcèlement moral sont commis sur le titulaire d'un mandat électif.** Dans ce cadre, le harcèlement serait puni de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende et, dans le cas du cyber-harcèlement, de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende.

Le Sénat n'a adopté aucune modification ni en commission ni en séance.

\*

\* \*

**Votre rapporteure adhère pleinement aux objectifs poursuivis par cet article. Il lui paraîtrait pertinent d'étendre la possibilité de prononcer une peine de TIG à d'autres infractions, notamment l'outrage.**

**Votre rapporteure tient, en outre, à souligner la nécessité de compléter l'arsenal législatif afin de mieux réprimer certaines formes de**

---

(1) Définies notamment à l'article 1er de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire

violences en ligne auxquelles les titulaires de mandats électifs sont particulièrement exposés. Elle souhaite présenter, en commission ou en séance publique, un amendement en ce sens et appelle de ses vœux une tenue rapide de la commission mixte paritaire devant avoir lieu sur le projet de loi visant à sécuriser et réguler l'espace numérique (dit « SREN ») qui comporte des mesures particulièrement bienvenues sur ce sujet.

\*

\* \*

### *Article 2 bis (nouveau)*

(art. 65-5 [nouveau] de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse)

## **Allongement des délais de prescription des délits d'injure et de diffamation publiques commis à l'encontre des personnes mentionnées à l'article 31 et au premier alinéa de l'article 33 de la loi de 1881**

### ➤ **Résumé du dispositif introduit au Sénat et effets principaux**

Introduit à l'initiative de la rapporteure et du sénateur M. Hussein Bourgi (groupe SER<sup>(1)</sup>) en commission des lois au Sénat <sup>(2)</sup>, l'article 2 *bis* allonge les délais de prescription des délits d'injure et de diffamation publiques commis à l'encontre des personnes mentionnées à l'article 31 et au premier alinéa de l'article 33 de la loi de 1881, notamment les parlementaires et les élus des exécutifs locaux, en les portant à un an contre trois mois en l'état actuel du droit.

### ➤ **Dernière modification législative intervenue**

L'article 38 de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République a modifié l'article 33 de la loi du 29 juillet 1881 pour créer une circonstance aggravante lorsque les injures publiques envers certaines personnes en raison « *de leur origine ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée* » ou de « *leur sexe, de leur orientation sexuelle ou identité de genre ou de leur handicap* » ont été formulées par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public.

## **1. L'état du droit**

La loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse a institué un **régime spécifique et original réprimant les délits de presse tout en préservant la liberté d'expression.**

---

(1) Groupe Socialiste, Écologiste et Républicain

(2) Amendements identiques n° COM-10 de la rapporteure (consultable en ligne : [https://www.senat.fr/amendements/commissions/2022-2023/648/Amdt\\_COM-10.html](https://www.senat.fr/amendements/commissions/2022-2023/648/Amdt_COM-10.html)) et n° COM-3 rect de M. Bourgi (consultable en ligne : [https://www.senat.fr/amendements/commissions/2022-2023/648/Amdt\\_COM-3.html](https://www.senat.fr/amendements/commissions/2022-2023/648/Amdt_COM-3.html))

L'article 29 de la loi précitée définit la diffamation comme « *toute allégation ou imputation d'un fait qui porte atteinte à l'honneur ou à la considération de la personne ou du corps auquel le fait est imputé* ». Le même article définit l'injure comme « *toute expression outrageante, termes de mépris ou invective qui ne renferme l'imputation d'aucun fait* ».

L'article 31 de la même loi **sanctionne par une amende de 45 000 euros la diffamation** commise à raison de leurs fonctions ou de leur qualité, à l'encontre du Président de la République, d'un ou plusieurs membres du ministère, d'un ou plusieurs membres de l'une ou de l'autre chambre, d'un fonctionnaire public, d'un dépositaire ou d'agent de l'autorité publique, d'un ministre de l'un des cultes salariés par l'État, d'un citoyen chargé d'un service ou d'un mandat public temporaire ou permanent, un juré ou un témoin, à raison de sa déposition.

L'article 33 **sanctionne par une amende de 12 000 euros** les injures publiques formulées contre les mêmes personnes ainsi que contre les cours, les tribunaux, les armées de terre, de mer ou de l'air et de l'espace, les corps constitués et les administrations publiques (article 30 de la même loi). Ces sanctions sont portées à un an d'emprisonnement et 45 000 € d'amende lorsque l'injure concerne une personne ou un groupe de personnes à raison de leur origine ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée ou une personne ou un groupe de personnes à raison de leur sexe, de leur orientation sexuelle ou identité de genre ou de leur handicap. Elles sont portées à trois ans d'emprisonnement et à 75 000 € d'amende lorsque les faits sont commis par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions ou de sa mission [*voir aussi supra le commentaire de l'article 2 de la présente proposition de loi qui renforce ces sanctions en y ajoutant la possibilité de prononcer une peine de travail d'intérêt général*].

L'article 65 de la loi de 1881 prévoit un délai de prescription des crimes, délits et contraventions prévus par cette loi de **trois mois révolus à compter du jour où ils auront été commis ou du jour du dernier acte d'instruction ou de poursuite s'il en a été fait**. L'article 65-3 de la même loi prévoit cependant **un délai dérogatoire de prescription d'un an pour les délits suivants :**

– les provocations non suivies d'effet à commettre des crimes ou délits déterminés, les apologies de certains crimes ou délits, les provocations à la haine ou à la violence pour un motif discriminatoire, ainsi la contravention de cris ou chants séditieux (article 24 de la loi de 1881) ;

– les contestations, négation, minoration ou banalisation de crimes contre l'humanité, réduction en esclavage ou crime de guerre (article 24 *bis* de la même loi) ;

– les diffamations commises contre des particuliers à raison de l'origine, de la religion ou du genre (article 32 de la même loi) ;

– les injures à raison de l’origine, de la religion ou du genre (article 33 de la même loi).

## **2. Le dispositif introduit par le Sénat**

### *a. Le dispositif introduit en commission des lois*

Introduit à l’initiative du rapporteur de la commission des lois du Sénat et du sénateur M. Hussein Bourgi (groupe SER<sup>(1)</sup>)<sup>(2)</sup>, l’article 2 *bis* crée un nouvel article 65-5 au sein de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse qui **porte également à un an le délai de prescription des délits d’injure et de diffamation publiques commis à l’encontre des personnes mentionnées à l’article 31 et au premier alinéa de l’article 33 de la loi.**

Cet allongement du délai de prescription concerne, plus précisément :

– Les cas de diffamation commise à raison de leurs fonctions ou de leur qualité, envers le Président de la République, un ou plusieurs membres du ministère, un ou plusieurs membres de l’une ou de l’autre chambre, un fonctionnaire public, un dépositaire ou agent de l’autorité publique, un ministre de l’un des cultes salariés par l’État, un citoyen chargé d’un service ou d’un mandat public temporaire ou permanent, un juré ou un témoin, à raison de sa déposition, en application de l’article 31 ;

– Les injures publiques envers les mêmes personnes ainsi que les corps mentionnés à l’article 30, que sont les cours, les tribunaux, les armées de terre, de mer ou de l’air et de l’espace, les corps constitués et les administrations publiques.

### *b. Les modifications adoptées en séance publique*

L’article a été adopté sans modification en séance publique.

**Votre rapporteure salue l’adoption de cet article au Sénat et envisage d’en préciser le champ d’application, afin de garantir la cohérence de l’article.**

\*

\* \*

---

(1) Groupe Socialiste, Écologiste et Républicain

(2) Amendements identiques n° COM-10 de la rapporteure (consultable en ligne : [https://www.senat.fr/amendements/commissions/2022-2023/648/Amdt\\_COM-10.html](https://www.senat.fr/amendements/commissions/2022-2023/648/Amdt_COM-10.html)) et n° COM-3 rect de M. Bourgi (consultable en ligne : [https://www.senat.fr/amendements/commissions/2022-2023/648/Amdt\\_COM-3.html](https://www.senat.fr/amendements/commissions/2022-2023/648/Amdt_COM-3.html))

*Article 2 ter (nouveau)*  
(art. 223-1-1 du code pénal)

**Création d'une circonstance aggravante en cas d'atteinte à la vie privée et familiale d'un candidat à un mandat électif public pendant la durée de la campagne électorale**

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Introduit à l'initiative de la rapporteure en commission des lois au Sénat <sup>(1)</sup>, l'article 2 *ter* crée une nouvelle circonstance aggravante en cas d'atteinte à la vie privée et familiale lorsque cette atteinte affecte, pendant la durée de la campagne électorale, un candidat à un mandat électif public. Les peines encourues sont ainsi portées à cinq ans d'emprisonnement et à 75 000 euros d'amende.

➤ **Dernière modification législative intervenue**

L'article 223-1-1 du code pénal a été créé par l'article 36 de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République.

**1. L'état du droit**

L'article 223-1-1 du code pénal sanctionne d'une peine d'emprisonnement de trois ans et de 45 000 euros d'amende le fait de révéler, de diffuser ou de transmettre, par quelque moyen que ce soit, **des informations relatives à la vie privée, familiale ou professionnelle d'une personne permettant de l'identifier ou de la localiser aux fins de l'exposer ou d'exposer les membres de sa famille à un risque direct d'atteinte à la personne ou aux biens que l'auteur de ces faits ne pouvait ignorer.**

Les peines sont portées **à cinq ans d'emprisonnement et à 75 000 euros d'amende lorsque les faits sont commis au préjudice des personnes suivantes :**

– une personne dépositaire de l'autorité publique, chargée d'une mission de service public ou titulaire d'un mandat électif public ou d'un journaliste ou d'une personne mineure ;

– une personne mineure ;

– une personne dont la particulière vulnérabilité, due à son âge, à une maladie, à une infirmité, à une déficience physique ou psychique ou à un état de grossesse, est apparente ou connue de leur auteur.

---

(1) Amendements identiques n° COM-11 de la rapporteure (consultable en ligne : [https://www.senat.fr/amendements/commissions/2022-2023/648/Amdt\\_COM-11.html](https://www.senat.fr/amendements/commissions/2022-2023/648/Amdt_COM-11.html))

## 2. Le dispositif introduit par le Sénat

### *a. Le dispositif introduit en commission des lois*

Introduit à l'initiative de la rapporteure en commission des lois au Sénat <sup>(1)</sup>, l'article 2 *ter* modifie l'article 223-1-1 du code pénal pour ajouter parmi les personnes justifiant une aggravation des peines lorsqu'elles sont victimes d'une atteinte à la vie privée **les candidats à un mandat électif public pendant la durée de la campagne électorale**. Les atteintes à la vie privée et familiale d'un candidat à un mandat électif public pourront ainsi être sanctionnées d'une peine de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 € d'amende lorsqu'elles sont commises pendant la durée de la campagne électorale.

### *b. Les modifications adoptées en séance publique*

L'article a été adopté sans modification en séance publique.

**Votre rapporteure salue cette initiative du Sénat et souhaite la prolonger en étendant cette circonstance aggravante aux atteintes à la vie privée portées aux proches des candidats à un mandat électif pendant la durée de la campagne électorale.**

\*

\* \*

## **TITRE II : AMÉLIORER LA PRISE EN CHARGE DES ÉLUS VICTIMES DE VIOLENCES, AGRESSIONS OU INJURES DANS LE CADRE DE LEUR MANDAT OU D'UNE CAMPAGNE ELECTORALE**

### *Article 3*

(art. L. 2123-35, L. 2573-10, L. 3123-29 et L. 4135-29 du code général des collectivités territoriales)

**Octroi automatique de la protection fonctionnelle aux maires, aux élus municipaux les suppléant ou ayant reçu délégation, victimes de violences, de menaces ou d'outrages**

### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Cet article rend automatique, c'est-à-dire sans décision préalable du conseil municipal, l'octroi de la protection fonctionnelle pour les maires, les élus municipaux le suppléant ou ayant reçu délégation, qui sont victimes de violences, de menaces ou d'outrages qui en font la demande. Le conseil municipal pourrait cependant décider de retirer le bénéfice de cette protection fonctionnelle par une

---

(1) Amendements identiques n° COM-11 de la rapporteure (consultable en ligne : [https://www.senat.fr/amendements/commissions/2022-2023/648/Amdt\\_COM-11.html](https://www.senat.fr/amendements/commissions/2022-2023/648/Amdt_COM-11.html))

délibération motivée par un motif d'intérêt général prise dans un délai de trois mois à compter de la demande de l'élu.

### ➤ **Modifications apportées par le Sénat**

En premier lieu, à l'initiative de la rapporteure Mme Catherine Di Folco, la commission des lois du Sénat a élargi le dispositif prévu par le présent article aux conseillers régionaux et départementaux exerçant des fonctions exécutives (présidents, vice-présidents ou conseillers régionaux ou départementaux ayant reçu délégation).

En deuxième lieu, le Sénat a adopté en séance un amendement du Gouvernement modifiant la rédaction de l'article 3 pour préciser que la décision d'octroi de la protection naît à compter de la transmission de la demande de l'élu au préfet ou à son délégué le cas échéant. De plus, il ajoute des dispositions relatives à l'information, d'une part, des membres de l'organe délibérant dans un délai de 5 jours francs après la réception de la demande de protection fonctionnelle et, d'autre part, des tiers, en prévoyant une information spécifique lors de la séance suivante de l'organe délibérant. Enfin, la nouvelle rédaction modifie les modalités d'opposition de l'organe délibérant à l'octroi de cette protection. Ainsi, l'organe délibérant, convoqué à la demande de l'un ou de plusieurs de ses membres, pourrait se prononcer sur l'octroi de cette protection fonctionnelle dans un délai de quatre mois à compter de la date à laquelle il a été informé de la demande.

### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 104 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique a créé l'obligation pour toutes les communes de souscrire dans un contrat d'assurance une garantie visant à couvrir le conseil juridique, l'assistance psychologique et les coûts découlant de leur obligation de protection à l'égard du maire et des conseillers municipaux le suppléant ou ayant reçu délégation. Il a également prévu que dans les communes de moins de 3 500 habitants, le coût de cette souscription est compensé par l'État en fonction d'un barème fixé par décret.

L'article 247 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024 a élargi aux communes de moins de 10 000 habitants le bénéfice de la compensation par l'État des coûts liés à cette assurance.

## **1. L'état du droit**

La **protection fonctionnelle** désigne l'ensemble des mesures de protection et d'assistance mises en œuvre par la collectivité publique à l'égard de ses agents qui sont auteurs ou victimes de faits commis dans l'exercice de leurs fonctions ou en lien avec leurs fonctions.

La protection fonctionnelle a été érigée en principe général du droit pour les agents publics en 1963 <sup>(1)</sup>, se traduisant par une obligation pour la collectivité publique de couvrir l'agent poursuivi pour faute de service des condamnations civiles prononcées contre lui, sous réserve de l'absence de faute personnelle. L'article 11 de la loi du 13 juillet 1983 <sup>(2)</sup> a donné une valeur législative à ce principe, en fixant les modalités de cette protection pour les fonctionnaires qui revêt trois composantes :

- la protection contre les violences, menaces ou outrages ;
- la couverture des condamnations civiles lorsque le fonctionnaire a été poursuivi pour une faute de service devant les juridictions judiciaires et que le conflit n'a pas été élevé ;
- la protection en cas de poursuites pénales à l'occasion de faits qui n'ont pas le caractère d'une faute personnelle.

Ces dispositions ont ensuite été codifiées aux articles L. 134-1 à L. 134-15 du code général de fonction publique par l'ordonnance n° 2021-1574 du 24 novembre 2021. Cette codification a été l'occasion d'inscrire dans la loi l'application de ces dispositions à tous les agents publics.

#### *a. L'éligibilité de certains élus locaux à la protection de la collectivité territoriale*

Certains élus locaux bénéficient d'un régime de protection similaire à celui des agents publics, en raison des fonctions qu'ils exercent. Dans son arrêt Gillet, du 5 mai 1971 <sup>(3)</sup>, le Conseil d'État a étendu le principe général du droit de protection fonctionnelle aux maires en retenant une conception large de la notion d'agent public. Des dispositions spécifiques ont ensuite été introduites dans le code général des collectivités territoriales (CGCT) pour prévoir les modalités de cette protection fonctionnelle.

La protection est accordée par la collectivité territoriale (commune, établissement public de coopération intercommunale (EPCI), département ou région) aux élus locaux dans deux cas :

- lorsque l'élu fait l'objet de poursuites **pénales ou civiles et que les faits n'ont pas le caractère de faute détachable de l'exercice des fonctions** ;
- lorsque l'élu ou ses proches sont **victimes de violences, de menaces ou d'outrages** à l'occasion ou du fait de leurs fonctions.

● La collectivité territoriale est tenue d'accorder une protection à certains élus locaux qui font l'objet de **poursuites pénales ou civiles lorsque les faits**

---

(1) CE, 26 avr. 1963, *Centre hospitalier de Besançon*, n° 42783.

(2) Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, dite loi Le Pors.

(3) CE, 5 mai 1971, *Sieur Gillet*, n° 79494.

**n'ont pas le caractère de faute détachable de l'exercice des fonctions.** Cette protection est issue d'une combinaison entre le droit codifié pour la protection des élus qui font l'objet de poursuites pénales (articles L. 2123-34 du CGCT pour les communes, L. 5211-15 du CGCT pour les EPCI, L. 3123-28 du CGCT pour les départements et L. 4135-28 du CGCT pour les régions <sup>(1)</sup>) et la jurisprudence administrative pour la protection des élus qui font l'objet de poursuites civiles <sup>(2)</sup>. Il est cependant communément admis que le régime de protection prévu par le CGCT pour les élus qui font l'objet de poursuites pénales s'applique de façon identique dans le cadre de poursuites civiles <sup>(3)</sup>.

Il est important ici de souligner qu'un agent public bénéficie de la protection fonctionnelle de la collectivité publique avant l'engagement des poursuites, dès lors qu'il est entendu en qualité de témoin assisté, placé en garde à vue ou qu'il lui est proposé une mesure de composition pénale (article L. 134-4 du code général de la fonction publique), ce qui n'est donc pas le cas pour les élus locaux.

#### **La notion de poursuites judiciaires**

La notion de poursuites pénales s'entend de la mise en mouvement de l'action publique pour l'application de la peine, c'est-à-dire dès que le procureur a requis l'ouverture d'une information judiciaire, a fait citer le défendeur directement devant le tribunal ou l'a convoqué en comparution immédiate ou quand la victime a déposé une plainte avec constitution de partie civile entre les mains du juge d'instruction. Elle couvre également la mise en examen ou le placement sous contrôle judiciaire. En revanche, ne sont pas considérés comme des poursuites pénales le classement sans suite de l'affaire par le procureur, le dépôt de plainte non assortie de constitution de partie civile, l'enquête préliminaire, la composition pénale ou la médiation pénale.

Les poursuites civiles sont déclenchées par assignation (délivrance d'une convocation de justice au demandeur) ou par une requête (demande adressée à la juridiction saisie).

En cas de faute personnelle détachable de l'exercice des fonctions, l'élu ne peut pas bénéficier de la protection de la collectivité territoriale.

Cette protection est accordée aux élus qui :

– soit, sont **l'organe exécutif de la collectivité territoriale** (maire, président de l'EPCI, président du conseil départemental ou président du conseil régional) ;

– soit, **supplément l'exécutif** <sup>(4)</sup> ou ont reçu **une délégation de l'exécutif**.

---

(1) Ces articles ont été introduits dans le CGCT par la loi n° 96-393 du 13 mai 1996 relative à la responsabilité pénale pour des faits d'imprudence ou de négligence.

(2) CE, 26 avr. 1963, Centre hospitalier de Besançon, n° 42783.

(3) Conseil d'État, 3ème - 8ème chambres réunies, 08 juillet 2020, 427002 ; ou par exemple circulaire du 2 novembre 2020 visant à renforcer la protection des agents publics face aux attaques dont ils font l'objet dans le cadre de leurs fonctions qui utilise uniquement la notion de poursuites « judiciaires ».

(4) Pour les EPCI, uniquement les vice-présidents suppléants.

Cette protection s'applique également aux élus remplissant ces conditions mais qui ont **cessé leurs fonctions**.

#### **Les règles relatives à la suppléance de l'exécutif dans les collectivités territoriales**

L'article L. 2122-17 du CGCT prévoit les modalités de suppléance du maire en cas d'absence, de suspension, de révocation ou de tout autre empêchement de celui-ci. Ainsi, il est provisoirement remplacé, dans la plénitude de ses fonctions, par un adjoint, dans l'ordre des nominations et, à défaut, d'adjoint, par un conseiller municipal désigné par le conseil ou, à défaut, pris dans l'ordre du tableau. Ces dispositions s'appliquent de la même façon en cas de suppléance du président d'un EPCI (article L. 5211-1 du CGCT).

Les articles L. 3122-2 et L. 4133-2 du CGCT prévoient des dispositions similaires en cas de vacance du siège de président du conseil départemental ou régional pour quelque cause que ce soit. Les fonctions de président sont provisoirement exercées par un vice-président, dans l'ordre des nominations et, à défaut, par un conseiller désigné par l'organe délibérant.

#### **Les règles relatives à la délégation de fonction**

L'article L. 2122-18 du CGCT prévoit que le maire peut déléguer par arrêté, sous sa surveillance et sa responsabilité, une partie de ses fonctions à un ou plusieurs de ses adjoints et à des membres du conseil municipal. Cette délégation fait l'objet d'un arrêté, qui doit expliquer avec clarté et précision la nature et l'étendue des fonctions qui font l'objet de la délégation. La délégation ne peut porter que sur une partie des fonctions du maire. En cas de délégations identiques à plusieurs adjoints, un ordre de priorité entre eux doit être établi. Par renvoi de l'article L. 5211-2 du CGCT, ces dispositions sont applicables au président d'un EPCI.

Les articles L. 3221-3 et L. 4231-3 du CGCT prévoient des dispositions similaires pour le président du conseil départemental et le président du conseil régional, qui peuvent déléguer, par arrêté, sous leur surveillance et leur responsabilité, l'exercice d'une partie de leurs fonctions aux vice-présidents ou, en cas d'empêchement des vice-présidents ou si ceux-ci sont déjà tous titulaires d'une délégation, aux autres conseillers.

La protection consiste principalement en prise en charge des frais de justice, dont les honoraires d'avocat, engagés par les élus.

• Les communes et les EPCI sont tenus de protéger les élus locaux qui sont **victimes de violences, de menaces ou d'outrages lors de l'exercice de leurs fonctions ou en raison de leurs fonctions** (articles L. 2123-35 du CGCT pour les communes <sup>(1)</sup>, L. 5215-16, L. 5216-4 et L. 5217-7 du CGCT <sup>(2)</sup> pour les EPCI). Les départements et les régions ont la même obligation de protection de

---

(1) Issu de l'article 101 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

(2) Le lecteur est invité à se référer au commentaire de l'article 6 de la présente proposition de loi pour de plus amples informations sur l'applicabilité de la protection fonctionnelle dans les EPCI.

leurs élus qui sont victimes des faits précités **lors de l'exercice de leurs fonctions uniquement** (articles L. 3123-29 du CGCT pour les départements et L. 4135-29 du CGCT pour les régions). La protection fonctionnelle doit également être accordée aux élus victimes de voies de fait, d'injures ou de diffamations <sup>(1)</sup>.

Cette protection, organisée par la collectivité territoriale, est accordée aux élus qui :

– soit, sont **l'organe exécutif de la collectivité** (maire, président de l'EPCI, président du conseil départemental ou président du conseil régional) ;

– soit, **suppléent le maire ou le président de l'intercommunalité, occupent un poste de vice-président du conseil départemental ou régional, ou ont reçu une délégation de l'exécutif** de la collectivité territoriale.

Dans les communes, cette protection est étendue aux **conjoint, enfants et ascendants directs** des élus municipaux concernés lorsqu'ils sont victimes d'actes similaires en raison des fonctions exercées par ces derniers, même après leur décès. En revanche, **elle n'est pas étendue aux conjoint, enfants et ascendants directs des élus régionaux et départementaux victimes** de tels actes.

La protection consiste en la prise en charge des frais de justice, dont les honoraires d'avocat, mais également des mesures visant à faire cesser les violences ou les menaces. Enfin, elle comprend, le cas échéant, la réparation des préjudices subis. Il ressort de la jurisprudence administrative que la collectivité territoriale doit assurer une juste réparation du préjudice <sup>(2)</sup> dans tous ses aspects (économique, matériel, personnel, corporel, moral) mais qu'elle garde un pouvoir d'appréciation sur les dépenses engagées qu'elle souhaite prendre en charge, les dispositions législatives n'ayant « *en tout état de cause pas pour effet de contraindre la commune à prendre à sa charge, dans tous les cas, l'intégralité de ces frais* » <sup>(3)</sup>.

La commune, en sa qualité de tiers payeur, est subrogée dans les droits de l'agent contre le tiers responsable. Elle peut demander à l'auteur de l'infraction le remboursement des sommes versées à l'élu dans le cadre de la protection fonctionnelle au titre de la réparation du préjudice. De plus, elle peut, pour les mêmes fins, exercer une action directe devant la juridiction pénale, au besoin par voie de constitution de partie civile.

● Il est important de souligner que le Conseil d'État a précisé, dans un arrêt du 8 juin 2011 <sup>(4)</sup>, que l'octroi de la protection fonctionnelle, qui relève d'un principe général du droit, **s'applique à tous les agents publics quel que soit le mode d'accès à leur fonction**. Cette jurisprudence pourrait impliquer que tous les

---

(1) CAA Marseille, 3 février 2011, req. n° 09MA01028.

(2) CE, 8 juillet 2009, n° 317291.

(3) Conseil d'État, 3<sup>ème</sup> et 8<sup>ème</sup> sous-sections réunies, 9 juillet 2014, 38037.

(4) CE, Sect., 8 juin 2011, M. A., n° 312700.

élus non mentionnés expressément dans le CGTC peuvent bénéficier de la protection de la collectivité territoriale, sur appréciation du juge. Cependant, **dans l'attente d'une jurisprudence sur ce sujet spécifique, le doute persiste à l'heure actuelle.**

***b. Les modalités d'octroi de la protection aux élus : la nécessité d'une décision spécifique prise par l'organe délibérant***

De façon constante, la jurisprudence administrative considère que **la décision d'octroi de la protection fonctionnelle relève de l'organe délibérant** de la collectivité territoriale et doit donner lieu à une délibération spécifique de cet organe <sup>(1)</sup>, sur demande de l'élu concerné. L'organe délibérant est chargé d'apprécier que les conditions légales sont remplies mais se trouve en situation de compétence liée lorsque les faits n'ont pas le caractère de faute détachable de l'exercice des fonctions ou lorsque les conditions de menaces ou d'atteintes sont réunies, si aucun motif d'intérêt général ne fait obstacle à l'octroi de cette protection. Dans le cas où l'élu est victime de violences, de menaces ou d'outrages, l'organe délibérant définit, le cas échéant, les modalités de la protection accordée, ainsi que le périmètre et le montant des dépenses engagées au titre de la réparation du préjudice subi qu'elle souhaite prendre en charge.

La mission d'information sur le statut de l'élu <sup>(2)</sup>, co-rapportée par votre rapporteure et M. Sébastien Jumel a mis en évidence les limites de la délibération spécifique obligatoire de l'organe délibérant pour accorder la protection fonctionnelle :

– en premier lieu, elle relève que **la décision de refuser d'accorder la protection fonctionnelle n'est pas toujours fondée sur un réel motif d'intérêt général** mais sur d'autres considérations, propres au contexte local ;

– en deuxième lieu, elle observe que **le délai entre la demande de protection d'un élu et le vote de la protection par l'organe délibérant est parfois particulièrement long**, en l'absence de réunions de l'organe délibérant régulièrement convoquées par le chef de l'exécutif qui fixe, par ailleurs, l'ordre du jour.

***c. Les modalités de financement de la protection fonctionnelle dans les communes***

Des dispositions spécifiques sont prévues pour le financement et la compensation de la protection fonctionnelle des élus municipaux dans les communes.

---

(1) CAA Versailles, 20 déc. 2012, Cne de Servan, n°11VE02556 ; CAA Marseille, 14 mars 2014, Cne de Marsillargues, n°12MA01582 ; TA Lille, 12 Octobre 2021, n° 1909928.

(2) Assemblée nationale, M. Sébastien Jumel et Mme Violette Spillebout rapport d'information n° 2019 sur le statut de l'élu, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, 20 décembre 2023, pp 87-89.

Face au poids croissant du coût de cette protection, l'article 104 de la loi « Engagement et proximité » du 27 décembre 2019 <sup>(1)</sup> a institué **l'obligation, pour les communes, de souscrire un contrat d'assurance** permettant de couvrir le conseil juridique, l'assistance psychologique et les coûts correspondant à la protection des élus locaux accordée qu'ils soient poursuivis pour une faute non détachable de l'exercice de leurs fonctions (article L. 2123-34 du CGCT) ou parce qu'ils sont victimes de violences, de menaces ou d'outrages à l'occasion ou du fait de leurs fonctions (article L. 2123-35 du CGCT).

Dans les communes de moins de 10 000 habitants, le coût de cette souscription est compensé par l'État en fonction d'un barème fixé par décret, au travers d'un accroissement de la « dotation particulière » prévue à l'article L. 2335-1 du CGCT (dotation particulière « élu local » ou DPEL).

De plus, dans toutes les communes, cette protection est accordée et prise en charge par l'État lorsque l'élu municipal concerné est poursuivi pour des faits accomplis en qualité d'agent de l'État (article L. 2123-34 du CGCT). Il bénéficie alors de la même protection fonctionnelle que celle accordée par l'État aux agents publics, c'est-à-dire y compris avant l'engagement de poursuites civiles ou pénales. En revanche, aucune disposition spécifique n'est prévue pour la prise en charge par l'État lorsque l'élu municipal agit en qualité d'agent de l'État et est victime de violences, menaces ou d'outrage (article L. 2123-35 du CGCT).

## 2. Le dispositif proposé par le Sénat

### a. La disposition initiale

Le présent article modifie l'article L. 2123-35 du CGCT pour mettre en place une **protection fonctionnelle automatique**, c'est-à-dire sans qu'une décision préalable de l'organe délibérant soit nécessaire, pour le maire, les élus municipaux le suppléant ou ayant reçu une délégation, qui sont **victimes de violences, de menaces ou d'outrages** à l'occasion ou du fait de leurs fonctions et **qui en font la demande**. Il précise que la commune est tenue de réparer, le cas échéant, **l'intégralité** du préjudice qui en résulte.

L'octroi automatique de la protection fonctionnelle ne concernerait donc que les élus qui se trouvent dans le deuxième cas présenté *supra*, tandis que la procédure actuelle de délibération préalable de l'organe délibérant serait conservée pour la protection fonctionnelle des élus qui font l'objet de poursuites civiles ou pénales.

Par renvoi des articles L. 5215-16, L. 5216-4 et L. 5217-7 du CGCT, les dispositions prévues par l'article 3 pour les communes sont applicables aux membres des conseils des communautés urbaines, des conseils des communautés d'agglomération et des conseils métropolitains. Un vide juridique, corrigé par

---

(1) Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

l'article 6 de la présente proposition de loi, existe aujourd'hui concernant l'applicabilité de ces dispositions aux membres des communautés de communes, en l'absence d'un renvoi spécifique de l'article L. 5214-8 du CGCT.

En sus d'une information dans les plus brefs délais du conseil municipal, l'article prévoyait que le conseil municipal pouvait décider de retirer le bénéfice de la protection fonctionnelle, par une délibération motivée par un motif d'intérêt général prise dans un délai de trois mois à compter de la demande adressée par l' élu à la collectivité, l'inscription de ce point à l'ordre du jour étant de droit à la demande d'un ou de plusieurs membres du conseil municipal.

### ***b. Les modifications apportées par le Sénat***

#### **i. Les modifications apportées par la commission**

À l'initiative de la rapporteure Mme Catherine Di Folco, la commission des lois du Sénat, en adoptant l'amendement n°COM-12, a **élargi le dispositif d'octroi automatique de la protection fonctionnelle aux conseillers régionaux et départementaux exerçant des fonctions exécutives** (président, vice-présidents ou conseillers régionaux ou départementaux ayant reçu délégation), par l'insertion aux articles L. 3123-29 et L. 4135-29 du CGCT de dispositions identiques à celles prévues pour les communes à l'article L. 2123-35 du CGCT.

Elle a ainsi étendu la protection fonctionnelle aux conseillers départementaux et régionaux exerçant des fonctions exécutives qui sont victimes de violences, de menaces ou d'outrages **du fait** de leurs fonctions.

#### **ii. Les modifications apportées en séance**

Le Sénat a adopté en séance l'amendement n°16 du Gouvernement qui modifie la rédaction de l'article 3 pour apporter plusieurs précisions au régime applicable en matière de protection fonctionnelle.

En premier lieu, si elle conserve le principe d'un octroi automatique de la protection fonctionnelle par la collectivité et d'une réparation intégrale du préjudice causé, la nouvelle rédaction précise que **la décision d'octroi de la protection naît à compter de la transmission de la demande de l' élu au préfet** ou à son délégué le cas échéant, effectuée dans le délai de quinze jours prévu par le droit commun (article L. 2131-2 du CGCT). Cette demande de protection doit d'abord être adressée au chef de l'exécutif de la collectivité lorsqu'elle vient d'un autre élu que celui-ci, ou, lorsqu'elle vient du chef de l'exécutif, à un élu le suppléant s'il s'agit du maire ou du président de l'EPCI ou à un vice-président dans les départements et les régions, ou un élu ayant reçu délégation. Après avoir accusé réception de cette demande, la collectivité la transmet au préfet ou à son délégué.

En deuxième lieu, la nouvelle rédaction **précise les modalités d'information des membres de l'organe délibérant** qui doivent être informés de

l'octroi de cette protection dans un délai de 5 jours francs à compter de la réception de la demande de protection par la collectivité. Elle prévoit également que cette information est portée à l'ordre du jour de la séance suivante de l'organe délibérant, afin d'assurer une information éclairée des tiers.

Enfin, la nouvelle rédaction modifie les modalités d'opposition de l'organe délibérant à l'octroi de cette protection. Par dérogation au régime de retrait et d'abrogation de droit commun applicable à tout acte administratif créateur de droit qui dispose que l'abrogation ou le retrait d'un tel acte doit intervenir dans le délai de quatre mois **suivant la prise de cette décision** <sup>(1)</sup> et en l'absence d'une telle décision de la collectivité dans le dispositif d'octroi automatique de la protection, l'article 3 prévoit que l'organe délibérant peut retirer ou abroger la protection dans un **délai de quatre mois à compter de la date à laquelle il a été informé de l'octroi de cette protection**. Le retrait ou l'abrogation de l'acte serait ensuite réalisé dans les conditions prévues par le droit commun aux articles L. 242-1 à L. 242-5 du code des relations entre le public et l'administration. Le chef de l'exécutif serait **tenu de convoquer l'organe délibérant**, à la demande d'un ou plusieurs de ses membres, dans ce délai. La convocation serait accompagnée d'une note de synthèse.

Lors de son audition par votre rapporteure, la direction générale des collectivités locales (DGCL) a précisé que le Gouvernement prévoyait **d'harmoniser certains délais** pour améliorer la cohérence et la lisibilité du dispositif. Ainsi, la protection serait accordée à l'issue d'un délai de cinq jours francs suivant la date de réception par la commune de la demande de protection, s'il a été procédé, dans ce délai dérogatoire au droit commun, à la transmission de la demande au préfet. La transmission au préfet et l'information des membres du conseil municipal dans un même délai de 5 jours, après qu'il a été accusé réception du dépôt de la demande, feraient donc naître la décision d'octroi de la protection, le dernier des deux délais, la transmission ou l'information, constituant alors la « date de naissance » de la décision.

\*

\* \*

Si votre rapporteure salue les dispositions prévues par le présent article, elle considère qu'elles restent limitées dans leur champ d'application. En effet, en cohérence avec la jurisprudence sur la protection fonctionnelle des agents publics et pour harmoniser le droit applicable, il lui semble indispensable :

– d'une part, de prévoir que **tous les élus locaux**, qu'ils soient conseillers municipaux, communautaires, départementaux ou régionaux, **victimes de violences, de menaces ou d'outrages peuvent bénéficier de la protection**

---

(1) Article L. 242-1 du code des relations entre le public et l'administration.

**fonctionnelle de leur collectivité territoriale**, qu'ils exercent ou non des fonctions exécutives. En effet, un élu local peut tout à fait être victime de tels faits sans qu'il ait un pouvoir décisionnaire. Elle relève toutefois que les élus exerçant des fonctions exécutives, notamment les présidents de l'exécutif, sont plus souvent victimes de tels agissements. Pour éviter de multiplier le nombre de protections fonctionnelles automatiquement accordées, votre rapporteure considère que la procédure actuelle prévoyant une délibération spécifique de l'organe délibérant doit être conservée pour l'octroi de la protection fonctionnelle aux élus qui n'exercent pas de fonctions exécutives ;

– d'autre part, **d'étendre la protection fonctionnelle aux conjoints, enfants et ascendants directs des élus régionaux et départementaux victimes** de violences, de menaces ou d'outrages. Ainsi, les familles de tous les élus locaux pourraient bénéficier de la protection fonctionnelle de la collectivité territoriale, lorsqu'ils sont victimes de tels faits et qu'ils en font la demande, après une délibération spécifique de l'organe délibérant.

Contrainte par les règles de recevabilité financière prévues par l'article 40 de la Constitution, votre rapporteure appelle le Gouvernement à porter ces propositions en séance.

\*

\* \*

#### *Article 4*

(art. L. 2123-35 du code général des collectivités territoriales)

### **Élargissement du dispositif de compensation par l'État des coûts liés à l'obligation de contracter une assurance pour la protection des élus municipaux**

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Cet article élargit à l'ensemble des communes de moins de 10 000 habitants la compensation financière par l'État des coûts liés à la souscription obligatoire d'une assurance couvrant les frais découlant de l'octroi de la protection fonctionnelle à certains élus municipaux.

#### ➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat a adopté cet article sans modification.

#### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 104 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique a créé l'obligation pour

toutes les communes de souscrire dans un contrat d'assurance, une garantie visant à couvrir le conseil juridique, l'assistance psychologique et les coûts découlant de leur obligation de protection à l'égard du maire, des élus municipaux le suppléant ou ayant reçu délégation. Il a également prévu que le coût de cette souscription est compensé par l'État en fonction d'un barème fixé par décret dans les communes de moins de 3 500 habitants.

L'article 247 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024 a élargi aux communes de moins de 10 000 habitants le bénéfice de la compensation par l'État des coûts liés à cette assurance.

## 1. L'état du droit

Face à la hausse du nombre de demandes de protection fonctionnelle des élus municipaux, notamment en raison d'un nombre croissant de faits de violences ou de menaces, l'article 104 de la loi « Engagement et proximité » du 27 décembre 2019 <sup>(1)</sup> a instauré **l'obligation, pour toutes les communes, de contracter une assurance** destinée à couvrir les coûts liés à l'octroi de la protection fonctionnelle aux maires et aux élus municipaux les suppléant ou ayant reçu une délégation faisant l'objet de poursuites civiles ou pénales (article 2123-34 du CGCT), ou victimes de violences de menaces ou d'outrages (article 2123-35 du CGCT). Cette assurance doit couvrir le conseil juridique, l'assistance psychologique et les coûts résultant de l'obligation de protection à l'égard des élus concernés.

Cette assurance obligatoire permet ainsi aux communes, notamment les plus petites, de garantir une protection effective à leurs maires, aux élus municipaux les suppléants et conseillers municipaux délégués, alors même que leurs services juridiques sont peu développés et leurs budgets limités.

Dans certaines communes, **le coût de cette souscription est compensé par l'État en fonction d'un barème fixé par décret**. Auparavant prévue pour les communes de moins de 3 500 habitants, **cette compensation a été élargie aux communes de moins de 10 000 habitants par l'article 247 de loi de finances pour 2024** <sup>(2)</sup>.

La compensation prend la forme d'une dotation forfaitaire annuelle, dont la gestion est confiée aux préfets de département. Elle est financée par une majoration de la dotation particulière relative aux conditions d'exercice des mandats locaux (DPEL) prévue à l'article L. 2335-1 du CGCT. Cette majoration s'élève à 3,3 millions d'euros en 2024.

---

(1) Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

(2) Loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

Le barème retenu pour la compensation par l'État est indexé sur le nombre d'élus siégeant au conseil municipal afin d'être proportionnellement identique pour chaque commune.

**MONTANT DE LA COMPENSATION ANNUELLE DES COÛTS LIÉS AUX CONTRATS D'ASSURANCE RELATIFS À LA PROTECTION FONCTIONNELLE DES ÉLUS**

Population (nombre d'habitants)	Montant de la compensation annuelle
De 1 à 99 habitants	72 €
De 100 à 499 habitants	87 €
De 500 à 1 499 habitants	102 €
De 1500 à 2 499 habitants	117 €
De 2 500 à 3 499 habitants	133 €

Source : article D. 2335-1-1 du code général des collectivités territoriales

D'après les chiffres transmis par la DGCL à votre rapporteure, 31 736 communes bénéficient aujourd'hui de cette compensation.

## **2. Le dispositif proposé par le Sénat**

Le présent article modifie l'article L. 2123-35 du CGCT pour **étendre à l'ensemble des communes de moins de 10 000 habitants le dispositif de compensation** par l'État des coûts liés à l'obligation de contracter une assurance pour couvrir le risque lié à la protection des élus victimes de violences, de menaces ou d'outrages. En revanche, pour la compensation par l'État des coûts résultant de l'obligation d'assurance de la protection des élus qui font l'objet de poursuites civiles ou pénales, prévue à l'article L. 2123-34 du CGCT, seules les communes de moins de 3 500 habitants resteraient concernées.

L'**article 247 de loi de finances pour 2024** <sup>(1)</sup> a prévu une disposition élargissant à l'ensemble des communes de moins de 10 000 habitants la compensation par l'État des coûts liés à l'obligation de contracter une assurance pour couvrir le risque lié à la protection fonctionnelle des élus, à la fois lorsqu'ils sont poursuivis au civil ou au pénal et lorsqu'ils sont victimes de violences, de menaces ou d'outrages. D'après la DGCL, 2 216 communes supplémentaires peuvent désormais bénéficier de cette compensation, ce qui représente un coût annuel supplémentaire pour l'État d'environ 300 millions d'euros. 33 852 communes soit **97 % des communes françaises** sont donc aujourd'hui concernées par cette compensation de l'État.

Prenant acte de l'adoption et de l'entrée en vigueur de cette disposition dont elle se félicite, votre rapporteure déposera un amendement pour supprimer l'article 4.

---

(1) Loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

\*

\* \*

### *Article 5*

(art. L. 2123-35 du code général des collectivités territoriales)

## **Compétence de l'État dans l'octroi de la protection fonctionnelle aux élus agissant en qualité d'agent de l'État**

### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Cet article précise que lorsque le maire, un élu municipal le suppléant ou ayant reçu délégation qui est victime de violences, menaces ou d'outrages à l'occasion ou du fait de ses fonctions, agit en qualité d'agent de l'État, il bénéficie, de la part de l'État, de la protection fonctionnelle prévue pour les agents publics.

### ➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat a adopté cet article sans modification.

#### **1. L'état du droit**

Comme vu précédemment, les communes sont tenues d'accorder au maire, à l'élu le suppléant ou ayant reçu délégation, une protection fonctionnelle en cas de poursuites civiles ou pénales pour des faits non détachables de l'exercice des fonctions ou lorsque l'élu est victime de violences, menaces ou d'outrage à l'occasion ou du fait de ses fonctions.

Or, le maire, l'élu le suppléant ou ayant reçu délégation, agit parfois en tant qu'agent de l'État, notamment en tant qu'officier d'état civil ou officier de police judiciaire.

● **L'article L. 2123-34 du CGCT prévoit que lorsque l'élu concerné agit en tant qu'agent de l'État, il bénéficie, de la part de l'État, de la protection fonctionnelle prévue pour les agents publics.** Il renvoie à l'article 11 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, abrogé depuis la codification de cette loi dans le code général de la fonction publique (articles L. 134-1 à L. 134-12) par l'ordonnance n° 2021-1574 du 24 novembre 2021, pour la définition et les modalités d'application de cette protection.

Les nouveaux articles du code général de la fonction publique précisent que la protection fonctionnelle est octroyée par la collectivité publique à ses agents :

– en cas de poursuites civiles (article L. 134-3 du code général de la fonction publique) ou pénales (article L. 134-4 du même code), y compris en cas de placement en garde à vue ou si l'agent se voit proposer une mesure de

composition pénale, à raison de faits qui n'ont pas le caractère d'une faute personnelle détachable de l'exercice de ses fonctions ;

– en cas d'atteintes volontaires à l'intégrité de l'agent, de violences, de harcèlement, de menaces, d'injures, de diffamation ou d'outrages dont l'agent pourrait être victime sans qu'une faute personnelle puisse lui être imputée (article L. 134-5 du code général de la fonction publique). La protection de la collectivité publique peut être accordée, sur leur demande, au conjoint, au concubin, au partenaire lié par un pacte civil de solidarité à l'agent public, à ses enfants et à ses ascendants directs pour les instances civiles ou pénales qu'ils engagent contre les auteurs d'atteintes volontaires à l'intégrité de la personne dont ils sont eux-mêmes victimes du fait des fonctions exercées par l'agent public ou à la vie de l'agent public du fait des fonctions exercées par celui-ci (article L. 134-7 du même code).

● En revanche, **l'article L. 2123-35 du CGCT, qui traite de la protection accordée aux élus municipaux victimes de violences, de menaces ou d'outrages, ne prévoit aucune disposition expresse relative à l'octroi de la protection fonctionnelle par l'État lorsque l'élu agit en qualité d'agent de l'État.** Cette absence de disposition expresse est **source d'ambiguïté** même si l'élu qui agit en qualité d'agent de l'État entre dans le champ des dispositions prévues par l'article L. 134-5 du code général de la fonction publique précitées pour la protection fonctionnelle des agents publics.

## **2. Le dispositif proposé par le Sénat**

Afin de clarifier le régime applicable en matière de protection fonctionnelle, le présent article complète l'article L. 2123-35 du CGCT pour prévoir que lorsque le maire, l'élu le suppléant ou ayant reçu délégation agit en tant qu'agent de l'État, il bénéficie, de la part de l'État, de la protection fonctionnelle qu'il octroie à ses agents publics, prévues aux articles L. 134-1 à L. 134-12 du code général de la fonction publique, lorsqu'il est victime de violences, de menaces ou d'outrages à l'occasion ou du fait de ses fonctions.

Cette harmonisation est indispensable pour assurer l'intelligibilité du droit. Elle garantit aussi, de façon logique, que l'État est responsable de la protection fonctionnelle de tous les agents publics qui agissent pour son compte.

Le Sénat a adopté cet article sans modification.

\*

\* \*

### Article 6

(art. L. 5214-8 et L. 5842-21 du code général des collectivités territoriales)

## **Application des dispositions relatives à la protection fonctionnelle et à l'amointrissement de la responsabilité des élus locaux aux élus des communautés de communes**

### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Afin de pallier un vide juridique, cet article étend aux élus municipaux membres des communautés de communes les dispositions relatives à la protection fonctionnelle des élus municipaux exerçant des fonctions exécutives et à l'amointrissement de leur responsabilité pénale pour les actions menées dans le cadre de leur mandat.

### ➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat a adopté cet article sans modification.

#### **1. L'état du droit**

- Comme vu *supra*, les maires, les élus municipaux les suppléant ou ayant délégation bénéficient d'une **protection fonctionnelle** lorsqu'ils font l'objet de poursuites pénales ou civiles ou lorsqu'ils sont victimes de violences, de menaces ou d'outrages, à l'occasion ou du fait de leurs fonctions (articles L. 2123-34 et L. 2123-35 du CGCT).

En outre, l'article L. 2123-34 du CGCT prévoit des dispositions relatives à la responsabilité pénale de ces mêmes élus, issues de la loi du 10 juillet 2000 dite « Fauchon »<sup>(1)</sup>. Ainsi, ces élus ne peuvent être condamnés pénalement pour des faits non intentionnels (imprudence, négligence ou manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement) commis dans l'exercice de leurs fonctions que s'il est établi qu'ils n'ont pas accompli les diligences normales compte tenu de leurs compétences, du pouvoir et des moyens dont ils disposaient, ainsi que **des difficultés propres** aux missions que la loi leur confie. Cette disposition spécifique qui complète le cadre général en matière de responsabilité pénale pour les délits non intentionnels, prévu par l'article L. 121-3 du code pénal, impose au juge de prendre en compte la situation particulière des élus locaux.

- Ces dispositions relatives à la protection fonctionnelle et à la responsabilité pénale des élus locaux sont **applicables à l'ensemble des élus**

---

(1) Loi n° 2000-647 du 10 juillet 2000 tendant à préciser la définition des délits non intentionnels.

**locaux, à l'exception des élus municipaux membres des communautés de communes.**

En effet, le CGCT prévoit des dispositions spécifiques pour :

– les maires et les élus municipaux les suppléant ou ayant reçu délégation (articles L. 2123-34 et L. 2123-35 du CGCT) ;

– les présidents de conseil départemental et les conseillers départementaux les suppléant ou ayant reçu une délégation (articles L. 3123-28 et L. 3123-29 du CGCT) ;

– les présidents de conseil régional et les conseillers régionaux les suppléant ou ayant reçu une délégation (articles L. 4135-28 et L. 4135-29 du CGCT).

En outre, par renvoi à ses articles L. 2123-34 et L. 2123-35, le CGCT prévoit que les dispositions prévues pour les conseillers municipaux exerçant des fonctions exécutives aux articles sont applicables :

– aux membres des conseils des communautés urbaines (article L. 5215-16 du CGCT) ;

– aux membres des conseils des communautés d'agglomération (article L. 5216-4 du CGCT)

– aux membres des conseils métropolitains (article L. 5217-7 du CGCT).

En revanche, l'article L. 5214-8 du CGCT ne contient pas de disposition équivalente pour les communautés de communes.

## **2. Le dispositif proposé par le Sénat**

Afin de pallier ce vide juridique, le présent article insère à l'article L. 5214-8 du CGCT, qui liste les articles du CGCT applicables aux membres du conseil de la communauté de communes, une référence aux articles L. 2123-34 et L. 2123-35. Ainsi, **les dispositions relatives à la protection fonctionnelle et à l'amointrissement de la responsabilité pénale des élus municipaux s'appliqueraient également aux élus des communautés de communes.**

Cette disposition permet de clarifier le droit applicable aux élus des communautés de communes.

Le Sénat a adopté cet article sans modification.

\*

\* \*

### *Article 7*

(art. L. 2123-34 du code général des collectivités territoriales)

#### **Mesure de coordination**

##### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Cet article effectue une mesure de coordination à l'article L. 2123-34 du CGCT pour tenir compte de l'abrogation de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, suite à la codification de ces dispositions.

##### ➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat a adopté cet article sans modification.

#### **1. L'état du droit**

L'article L. 2123-34 du CGCT prévoit que lorsque le maire ou un élu municipal le suppléant ou ayant délégation agit en tant qu'agent de l'État, il bénéficie, de la part de l'État, de la protection fonctionnelle prévue pour les agents publics à l'article 11 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Cette loi a été abrogée le 1<sup>er</sup> mars 2022 par l'ordonnance n° 2021-1574 du 24 novembre 2021 suite à sa codification dans le code général de la fonction publique.

#### **2. Le dispositif proposé par le Sénat**

Tenant compte de l'abrogation de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, le présent article remplace le renvoi à l'article 11 de cette loi par un renvoi aux articles L. 134-1 à L. 134-12 du code général de la fonction publique qui traitent de la protection fonctionnelle des agents publics.

Le Sénat a adopté cet article sans modification.

\*

\* \*

### *Article 8*

(art. L. 2123-35 du code général des collectivités territoriales)

## **Prise en charge des restes à charge ou des dépassements d'honoraires au titre de la protection fonctionnelle**

### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Cet article prévoit que la protection accordée par la commune comprend la prise en charge par celle-ci des restes à charge ou des dépassements d'honoraires des élus victimes de violences.

### ➤ **Modifications apportées par le Sénat**

La commission des lois du Sénat a adopté un amendement de la rapporteure Mme Catherine Di Folco, précisant que la prise en charge par la commune concernerait uniquement les dépassements d'honoraires et les restes à charge résultant de dépenses liées aux soins médicaux et à l'assistance psychologique et qu'elle s'effectuerait selon un barème fixé par décret.

#### **1. L'état du droit**

Comme vu *supra*, l'article L. 2123-35 du CGCT prévoit que la commune est tenue d'assurer la protection du maire, des élus municipaux le suppléant ou ayant reçu délégation contre les violences, menaces ou outrages dont ils pourraient être victimes à l'occasion ou du fait de leurs fonctions. Elle doit également réparer, le cas échéant, le préjudice qui en a résulté. Pour mémoire, l'article 3 de la présente proposition de loi prévoit que la commune doit réparer **l'intégralité** du préjudice lié à cette situation.

Il convient de rappeler que l'assemblée délibérante de la commune, avant d'accorder la protection fonctionnelle aux élus concernés, doit d'abord vérifier que les conditions légales sont remplies et qu'aucun motif d'intérêt général ne fait obstacle à l'octroi de la protection fonctionnelle. **Elle détermine, dans un second temps, les modalités de cette protection fonctionnelle afin de faire cesser les violences, menaces ou outrages et de les réparer.** Elle doit ainsi assurer une juste réparation du préjudice subi <sup>(1)</sup>, dans tous ses aspects (économique, matériel, personnel, corporel, moral). Les frais éligibles à la prise en charge ne font pas l'objet d'une liste exhaustive mais comprennent généralement les frais de justice,

---

(1) CE, 8 juillet 2009, n° 317291.

les frais médicaux ou d'accompagnement psychologique, d'assistance juridique, des actions de prévention et de soutien ou l'indemnisation du préjudice subi <sup>(1)</sup>.

En revanche, le Conseil d'État considère que l'octroi de la protection fonctionnelle et la prise en charge de certains frais engagés par l'élu concerné, n'ont pas pour effet de contraindre la commune à prendre à sa charge l'intégralité de ces frais <sup>(2)</sup>. La commune dispose donc d'un **pouvoir d'appréciation** sur les dépenses engagées qu'elle souhaite prendre en charge, et cette prise en charge peut n'être que partielle.

Par ailleurs, les contrats d'assurance souscrits obligatoirement par les communes pour couvrir les frais liés à l'octroi de la protection fonctionnelles aux élus victimes de violences, ne couvrent pas toujours l'ensemble des frais engagés par les élus concernés. Si ces contrats sont supposés couvrir « *le conseil juridique, l'assistance psychologique et les coûts correspondant à la protection des élus locaux* », **certaines prestations ne sont pas couvertes** (par exemple les prestations médico-sociales) ou seulement **de façon limitée** (par exemple, seules quelques séances sont prises en charge au titre du suivi psychologique). De même, les dépassements d'honoraires médicaux ne sont pas toujours pris en charge, ce qui peut poser problème dans les déserts médicaux où l'accès à un médecin entièrement conventionné peut être plus complexe.

Dans le cadre de sa mission d'information, votre rapporteure a été confrontée à d'autres types de problématiques, rapportées par les associations d'élus locaux : la présence de clauses d'exclusion de garantie rédhitoires, l'absence de prise en charge des dépenses de lutte contre le harcèlement en ligne des élus, des clauses non adaptées à la situation particulière des élus (avec une distinction entre situation professionnelle et privée qui ne correspond pas à la réalité des faits).

La plupart de ces problématiques ne pouvant être réglées directement au niveau législatif, elle salue les travaux initiés par le Gouvernement pour **renforcer l'information relative à la protection fonctionnelle à disposition des élus locaux** par l'élaboration d'un guide spécifique et pour **rendre plus fluides les relations entre les assureurs et les élus locaux**, gage d'amélioration de la qualité de l'offre d'assurance pour les élus, avec la mise en place d'un guide des bonnes pratiques.

---

(1) Par exemple, une circulaire du 5 mai 2008 n° 2158 relative à la protection fonctionnelle des agents publics de l'État de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) recense, sans être exhaustive, une liste variée de prestations susceptibles d'être mises en œuvre pour la protection fonctionnelle des agents publics de l'État. Par analogie, ces prestations sont aussi susceptibles d'être prises en charge par la commune pour la protection fonctionnelle de ses élus.

(2) Conseil d'État, 3ème et 8ème sous-sections réunies, 9 juillet 2014, 38037.

## 2. Le dispositif proposé par le Sénat

Le présent article modifie l'article L. 2123-35 du CGCT pour prévoir que lorsqu'elle octroie une protection fonctionnelle au maire, aux élus municipaux le suppléant ou ayant délégation, la commune prend en charge les restes à charge ou les dépassements d'honoraires résultant des dépenses engagées par les bénéficiaires.

À l'initiative de la rapporteure Mme Catherine Di Folco, la commission des lois du Sénat a adopté un amendement n° COM-13, qui précise que la prise en charge concernerait les seuls dépassements d'honoraires et restes à charge médicaux et psychologiques et s'effectuerait selon un barème fixé par décret.

\*

\* \*

### *Article 9*

(art. L. 252-3 [nouveau] du code des assurances)

## **Faculté de saisine du bureau central de tarification par les élus pour l'assurance des permanences électorales et des lieux accueillant des réunions électorales**

### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article ouvre la possibilité pour chaque titulaire d'un mandat électif de saisir le bureau central de tarification lorsqu'il n'a pas pu obtenir de contrat assurantiel auprès d'au moins deux entreprises pour la couverture des biens tenant lieu de permanence électorale ou accueillant des réunions électorales. Le bureau central de tarification fixerait ensuite le montant de la prime exigible pour assurer le bien immobilier auquel un assureur serait tenu de garantir le risque, faute de quoi il s'exposerait à des retraits d'agrèments et des sanctions.

### ➤ **Modifications apportées par le Sénat**

À l'initiative de la rapporteure Mme Catherine Di Folco, la commission des lois du Sénat a élargi le dispositif prévu par le présent article à tout candidat s'étant déclaré publiquement.

En séance, le Sénat a adopté un amendement de sa rapporteure qui renvoie à un décret en Conseil d'État les modalités d'application de l'article, notamment les critères permettant de définir les modalités de saisine du bureau central de tarification aux candidats à un mandat électif public.

## 1. L'état du droit

● Le **bureau central de tarification** (BCT) est une autorité administrative chargée de **garantir l'obligation d'assurance** dans les régimes d'assurance expressément prévus dans le livre II du code des assurances : la responsabilité civile automobile (articles L.212-1 à L.212-3) ; l'assurance des locataires, des copropriétaires et des syndicats des copropriétaires (articles L.215-1 à L. 215-4) ; l'assurance des engins de remontée mécanique (article L. 220-5) ; l'assurance construction (articles L. 243-4 à L. 243-6) ; l'assurance de la responsabilité civile médicale (articles L. 252-1 et L. 252-2) et l'assurance des catastrophes naturelles (article L. 125-6). Il peut être saisi par toute personne physique ou morale assujettie à une obligation d'assurance qui s'est vu refuser la garantie par au moins une entreprise d'assurance.

Le BCT, après étude du dossier, fixe le tarif selon lequel l'entreprise d'assurance est tenue de garantir le risque qui lui a été proposé. Il dispose donc du pouvoir d'imposer à l'entreprise d'assurance choisie par l'assujetti la couverture du risque.

Si l'entreprise maintient son refus de garantir le risque au tarif fixé par le BCT, elle est considérée comme ne fonctionnant plus conformément à la réglementation en vigueur et encourt, selon le cas, soit le retrait de certains agréments administratifs nécessaires pour réaliser ses opérations, soit certaines sanctions.

● Face à l'accroissement du nombre de dégradations de locaux nécessaires à l'exercice du mandat, les associations d'élus locaux relèvent la **difficulté de leurs membres à souscrire à des contrats d'assurance pour les locaux utilisés en tant que permanences électorales ou accueillant des réunions électorales**. Plusieurs compagnies n'hésiteraient pas à résilier les contrats d'assurance en raison de la sinistralité élevée et les élus sans contrat d'assurance ont des difficultés à louer leurs locaux, l'assurance en responsabilité civile étant obligatoire pour les locataires et les copropriétaires.

## 2. Le dispositif proposé par le Sénat

### *a. La disposition initiale*

Ainsi, le présent article insère un nouvel article dans un nouveau titre V *bis* consacré aux assurances obligatoires portant sur l'assurance des risques liés à l'exercice d'un mandat électif, dans le livre II du code des assurances. Cet article prévoit la possibilité, **pour les titulaires d'un mandat électif**, de saisir le bureau central de tarification, **lorsqu'ils n'ont pu obtenir, auprès d'au moins deux entreprises d'assurance, un contrat d'assurance couvrant les risques de dommages des biens meubles et immeubles tenant lieu de permanence électorale ou accueillant des réunions électorales**.

De façon identique à ce qui existe déjà dans les régimes d'assurance précités, le BCT fixera le tarif auquel l'entreprise d'assurance intéressée sera tenue de garantir le risque qui lui a été proposé. Si l'entreprise refuse de garantir ce risque, elle s'exposera au retrait des agréments administratifs nécessaires pour réaliser ses opérations <sup>(1)</sup> ou aux sanctions prévues à l'article L. 363-4 du code des assurances (avertissement, blâme, ou interdiction d'effectuer certaines opérations et toutes autres limitations dans l'exercice de l'activité ; suspension du mandataire général et interdiction de conclure des contrats d'assurance ou de réassurance sur le territoire de la République française). Le BCT pourra, dans les conditions fixées par décret en Conseil d'État, déterminer le montant d'une franchise qui reste à la charge de l'assuré.

Ainsi le BCT garantira que les élus nationaux et locaux bénéficient d'une couverture assurantielle des locaux utilisés comme permanences électorales ou qui accueillent des réunions électorales.

En revanche, contrairement à ce qui existe dans les autres régimes d'assurance dans lesquels le BCT peut déjà être saisi, le présent article ne crée pas d'obligation, pour les élus, d'assurer les locaux qu'ils utilisent dans l'exercice de leur mandat.

#### ***b. Les modifications apportées par le Sénat***

##### **i. Les modifications apportées en commission des lois**

En commission, le Sénat a adopté l'amendement n° COM-14 de la rapporteure Mme Catherine Di Folco qui élargit à **tout candidat s'étant déclaré publiquement** la possibilité de saisir le BCT dans les conditions prévues par le présent article.

##### **ii. Les modifications apportées en séance publique**

En séance, le Sénat a adopté l'amendement n° 19 de sa rapporteure qui renvoie à un décret en Conseil d'État les modalités d'application de l'article, notamment les critères permettant de définir les modalités de saisine du bureau central de tarification applicables aux candidats à un mandat électif public.

---

(1) Ce retrait d'agrément est prévu à l'article L. 321-1 du code des assurances pour les entreprises d'assurance et de réassurance ayant leur siège social en France et à l'article L. 321-7 pour les entreprises ayant leur siège social dans la Confédération helvétique et l'article L. 321-9-1 pour les entreprises.

\*

\* \*

### *Article 10*

(art. L. 52-18-1, L. 52-18-2 et L. 52-18-3 du code électoral)

## **Élargissement du bénéfice de la protection fonctionnelle aux candidats aux élections et remboursement des frais de sécurisation engagés par les candidats**

### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 10 comporte deux mesures destinées à garantir la protection des candidats aux élections locales et nationales :

– l'extension du bénéfice de la protection fonctionnelle aux candidats à un mandat électif public ;

– l'ouverture du droit à une prise en charge par l'État, quels que soient le résultat électoral et la taille de la collectivité, des dépenses engagées pour sa sécurité par un candidat pendant la durée de la période électorale.

### ➤ **Modifications apportées par le Sénat**

La commission des lois du Sénat, à l'initiative de sa rapporteure <sup>(1)</sup> a précisé la durée pendant laquelle les candidats bénéficiaient de la protection fonctionnelle et de la prise en charge de leurs frais de sécurité par l'État, définie comme la période courant « *pendant les six mois précédant le premier jour du mois de l'élection et jusqu'à la date du dépôt du compte de campagne* ».

Le même amendement a également précisé le rôle d'approbation de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) des demandes de remboursements de frais de protection des candidats.

Il a, enfin, prévu une entrée en vigueur différée d'un an de ces dispositions.

## **1. L'état du droit**

### ***a. La protection fonctionnelle des agents publics et des titulaires de mandats électifs publics***

D'origine jurisprudentielle <sup>(2)</sup>, la **protection fonctionnelle des agents publics est définie aux articles L. 134-1 à L. 134-12 du code général de la fonction publique**. L'État a l'obligation de protéger ses agents publics contre les attaques dont ils peuvent faire l'objet à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions

---

(1) Amendement n° COM-15 de la rapporteure, consultable en ligne : [https://www.senat.fr/amendements/commissions/2022-2023/648/Amdt\\_COM-15.html](https://www.senat.fr/amendements/commissions/2022-2023/648/Amdt_COM-15.html)

(2) Le Conseil d'État fait de cette protection des agents publics, en 1963, un principe général du droit

ou contre les mises en cause de leurs responsabilités civiles et pénales devant le juge pénal à raison de faits qui n'ont pas le caractère d'une faute personnelle.

Plus précisément, l'agent public (ou ancien agent public) bénéficie aux termes de l'article L. 134-1 « *d'une protection organisée par la collectivité publique qui l'emploie à la date des faits en cause ou des faits ayant été imputés de façon diffamatoire* », ainsi que d'une couverture en cas de « *condamnations civiles prononcées contre lui* » lorsqu'il est poursuivi par un tiers et qu'une faute personnelle détachable de l'exercice de ses fonctions ne lui est pas imputable (article L. 134-3). La collectivité qui l'emploie est également tenue, aux termes de l'article L. 134-5 du même code « *de protéger l'agent public contre les atteintes volontaires à l'intégrité de sa personne, les violences, les agissements constitutifs de harcèlement, les menaces, les injures, les diffamations ou les outrages dont il pourrait être victime sans qu'une faute personnelle puisse lui être imputée* » et de réparer « *le cas échéant, le préjudice qui en est résulté* ». La collectivité doit, en outre, prendre « *sans délai et à titre conservatoire* », les mesures d'urgence de nature à faire cesser les risques manifestes d'atteinte grave à l'intégrité physique de ses agents publics (art. L. 134-6 du même code). La protection fonctionnelle peut être accordée, aux termes de l'article L. 134-7, à certains proches de l'agent public que sont son conjoint, son concubin, son partenaire lié par un pacte civil de solidarité, ses enfants et ses ascendants directs.

**Le champ d'application de la protection fonctionnelle est donc très large.** Il est encore, ainsi que l'indiquait à votre rapporteure M. Christophe Bernard, sous-directeur des élus locaux et de la fonction publique territoriale au sein de la direction générale des collectivités locales (DGCL) du ministère de l'intérieur, insuffisamment connu des acteurs qu'elle a vocation à protéger.

**Certains élus locaux bénéficient d'un régime de protection similaire à la protection fonctionnelle des agents de la fonction publique.** La protection est accordée par la collectivité territoriale soit lorsque l'élu fait l'objet de poursuites pénales ou civiles et que les faits n'ont pas le caractère de faute détachable de l'exercice des fonctions, soit lorsque l'élu ou ses proches sont victimes de violences, de menaces ou d'outrages à l'occasion ou du fait de leurs fonctions.

**Cette protection, dont les principes sont fixés par le code général des collectivités territoriales, a été largement précisée par la jurisprudence** (*voir supra le commentaire de l'article 3 de la présente proposition de loi*).

#### ***b. Le remboursement des dépenses de candidats dans le cadre des campagnes électorales***

Dans le cadre des campagnes électorales, certaines dépenses peuvent faire l'objet d'un remboursement par l'État. **La législation a pour objectif de renforcer l'égalité des candidats en instaurant un plafond des dépenses.** Les candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés – 3 % pour l'élection des membres de l'Assemblée de Polynésie française – peuvent ainsi, dans la limite

de 47,5 % de ce plafond, se voir rembourser par l'État certaines dépenses effectivement engagées dans le cadre de la campagne et réglées sur leur apport personnel. En contrepartie, les candidats se doivent de respecter le principe de transparence financière en inscrivant dans un compte de campagne la totalité de leurs dépenses et de leurs recettes et en apportant les justificatifs nécessaires. L'obligation de déposer un compte de campagne s'impose pour les candidats têtes de liste aux élections municipales dans les communes d'au moins 9 000 habitants et pour tous les candidats aux élections législatives, sénatoriales, régionales, départementales, territoriales, provinciales et présidentielle.

Dans ce cadre, ainsi que l'a indiqué le Président de la CNCCFP, M. Jean-Philippe Vachia, **certaines dépenses de protection et de sécurité peuvent déjà faire l'objet d'un remboursement** au titre du compte de campagne (article L. 52-12 du code électoral).

**Dépenses de protection et de sécurité pouvant déjà être prises en charge au titre du compte de campagne (art. L.52-12 du code électoral)**

- La sécurité des réunions électorales
  - Barrières de sécurité et clôtures mobiles (avec pose et dépose) ;
  - Agents de sécurité à l'entrée et dans la salle et équipements afférents (exemples : talkie-walkie, badges, oreillettes) ;
  - Prestation cynophile ;
  - Sécurité incendie (agent de sécurité incendie, prestation de conseil) ;
  - Assurances
  - Matériel (badges d'identification / d'accréditation, tours de cou pour badges, etc.)
- La sécurité lors des déplacements et déambulations électoraux du candidat
  - Les frais de déplacement des agents de sécurité dans la limite des opérations visées ci-dessus ;
  - Permanence électorale : caméras de surveillance (à hauteur de la valeur d'utilisation), prestation de contre-mesure (détection et brouillage) ;
  - Prestations de sécurité informatique.

Il existe, par ailleurs, **un autre dispositif permettant le remboursement des dépenses de la campagne officielle**. Ces dépenses sont énumérées à l'article R. 39 du code électoral et correspondent aux frais d'impression des bulletins de vote, des affiches à apposer devant les bureaux de vote, des circulaires (« professions de foi ») et aux frais d'affichage. Un arrêté préfectoral, pris après avis d'une commission départementale, fixe le nombre des imprimés admis à remboursement et les tarifs d'impression et d'affichage.

## 2. Le dispositif proposé par le Sénat

### a. *La disposition initiale*

L'article 10 de la proposition de loi initiale crée un chapitre V *ter* qui complète le titre I<sup>er</sup> du livre I<sup>er</sup> du code électoral et comporte trois articles renforçant la protection des candidats à un mandat électif.

#### i. L'extension de la protection fonctionnelle

Le nouvel article L. 52-18-1 étend la protection fonctionnelle des agents publics définie aux articles L. 134-1 à L. 134-12 du code général de la fonction publique aux candidats à une élection. Cette protection est assurée par l'État.

#### ii. Un remboursement des dépenses de sécurité des candidats à une élection lorsqu'une menace envers le candidat est avérée

L'article 10 prévoit **la prise en charge par l'État des dépenses engagées pour la protection du candidat à une élection** lorsqu'elle n'est pas assurée par un service public administratif **et qu'une menace contre lui est avérée**. Cette prise en charge couvre deux catégories d'activités :

– la fourniture de services ayant pour objet la surveillance humaine ou la surveillance par des systèmes électroniques de sécurité ou le gardiennage de biens meubles ou immeubles tenant lieu de permanence électorale ou accueillant des réunions électorales, ainsi que la sécurité d'un candidat se trouvant dans ces immeubles ou dans les véhicules de transport public de personnes ;

– la protection de l'intégrité physique du candidat.

### b. *Les modifications apportées par le Sénat*

#### i. Les modifications apportées en commission des lois

La commission des lois, adoptant l'amendement n° COM-15 de sa rapporteure <sup>(1)</sup>, a précisé et complété l'article 10.

L'amendement explicite ainsi la notion de « *campagne électorale* » en proposant une définition identique à celle fixée par l'article L. 52-4 du code électoral qui délimite la période de « *financement des campagnes électorales* » comme s'étendant sur une période « *de six mois précédant le premier jour du mois de l'élection et jusqu'à la date du dépôt du compte de campagne du candidat* ».

Il prévoit que la responsabilité de l'instruction des demandes de remboursement incombe à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP).

---

(1) Amendement n° COM-15 de la rapporteure, consultable en ligne : [https://www.senat.fr/amendements/commissions/2022-2023/648/Amdt\\_COM-15.html](https://www.senat.fr/amendements/commissions/2022-2023/648/Amdt_COM-15.html)

Enfin, l'amendement n° COM-15 reporte d'un an après la promulgation de la loi l'entrée en vigueur de l'article 10.

ii. Les modifications apportées en séance publique

L'article a été adopté sans modification en séance publique.

\*

\* \*

**Votre rapporteure souscrit pleinement aux objectifs que poursuit l'article 10 dont les dispositions permettent des avancées significatives en matière de protection de l'ensemble des candidats à des mandats électifs. Afin d'être pleinement opérationnel, cet article nécessite, à ses yeux et d'après les informations transmises par les personnes qu'elle a auditionnées, un certain nombre d'aménagements qui pourront faire l'objet d'amendements en commission ou en séance publique :**

- La définition de la période au cours de laquelle le candidat peut demander à bénéficier de la protection fonctionnelle ainsi que du remboursement de ses frais de sécurité semble devoir être modifiée pour s'achever à la date du scrutin du tour auquel le candidat participe (et non à la date du dépôt du compte de campagne, comme le prévoit le texte transmis par le Sénat) ;
- La liste des dépenses de sécurité pourrait être aménagée afin de mieux tenir compte
  - a) des dépenses qui peuvent d'ores et déjà être remboursées dans le cadre du compte de campagne et doivent continuer à pouvoir l'être pour les candidats non menacés ;
  - b) d'autres dépenses qui ne sont actuellement pas mentionnées dans le texte transmis par le Sénat mais qui paraissent essentielles à votre rapporteure, notamment celles permettant de sécuriser le domicile du candidat ou son lieu de travail si nécessaire ;
- Le champ d'application du dispositif de remboursement devrait être, aux yeux de votre rapporteure, étendu aux dépenses de sécurité des proches du candidat ;
- Le dispositif général pourrait être précisé, notamment pour prévoir la fixation d'un plafond de dépense – ou de plusieurs plafonds de dépense correspondant à différents niveaux de risque évalués par les préfetures à partir d'un référentiel national défini par voie réglementaire ;

Certaines de ces propositions ne pouvant faire l'objet d'un amendement parlementaire du fait des règles de recevabilité financière fixées à l'article 40 de la Constitution, votre rapporteure appelle le Gouvernement – auquel ces règles ne s'imposent pas – à les porter par voie d'amendement.

\*

\* \*

### TITRE III : RENFORCER LA PRISE EN COMPTE DES RÉALITÉS DES MANDATS ÉLECTIFS LOCAUX PAR LES ACTEURS JUDICIAIRES ET ÉTATIQUES

#### *Article 11*

(art. 43 du code de procédure pénale)

#### **Dépaysement des affaires mettant en cause un maire ou un adjoint au maire dans l'exercice de leur mandat**

##### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 11 encourage le dépaysement, dans la juridiction la plus proche, des affaires dans lesquelles un maire ou un adjoint au maire est mis en cause comme auteur.

##### ➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Adoptant un amendement n° COM-16 de sa rapporteure <sup>(1)</sup>, la commission des lois a prévu la possibilité de dépayser une affaire dans laquelle un élu serait victime – et non seulement dans les cas où il serait auteur.

#### **1. L'état du droit**

Les règles générales applicables en matière de dépaysement sont fixées par l'article L. 111-8 du code de l'organisation judiciaire, qui dispose qu'en matière civile, « *le renvoi à une autre juridiction de même nature et de même degré peut être ordonné pour cause de suspicion légitime, de sûreté publique ou s'il existe des causes de récusation contre plusieurs juges. En matière pénale, le renvoi d'un tribunal à un autre peut être ordonné conformément aux articles 662 à 667-1 du code de procédure pénale* ».

**En matière pénale, l'article 43 du code de procédure pénale fixe les critères de compétence territoriale du procureur de la République.** Son premier alinéa définit un principe général de compétence « *du procureur de la République du lieu de l'infraction, [de] celui de la résidence de l'une des personnes soupçonnées d'avoir participé à l'infraction, [de] celui du lieu*

---

(1) Amendement n° COM-16 de la rapporteure consultable en ligne : [https://www.senat.fr/amendements/commissions/2022-2023/648/Amdt\\_COM-16.html](https://www.senat.fr/amendements/commissions/2022-2023/648/Amdt_COM-16.html)

*d'arrestation d'une de ces personnes, même lorsque cette arrestation a été opérée pour une autre cause, et [de] celui du lieu de détention d'une de ces personnes, même lorsque cette détention est effectuée pour une autre cause ».*

Les lois n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité et n° 2005-1549 du 12 décembre 2005 relative au traitement de la récidive des infractions pénales ont prévu une dérogation à ce principe. Ainsi, une affaire peut être transmise à un autre procureur de la République lorsque les faits mettent en cause *« comme auteur ou comme victime, un magistrat, un avocat, un officier public ou ministériel, un militaire de la gendarmerie nationale, un fonctionnaire de la police nationale, des douanes ou de l'administration pénitentiaire ou toute autre personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public qui est habituellement, de par ses fonctions ou sa mission, en relation avec les magistrats ou fonctionnaires de la juridiction »*.

Ce dessaisissement de la juridiction constitue une faculté à la main du procureur général qui peut la mettre en œuvre *« d'office, sur proposition du procureur de la République et à la demande de l'intéressé »*. Il constitue *« une mesure d'administration judiciaire qui n'est susceptible d'aucun recours. Elle n'est pas juridictionnelle »* <sup>(1)</sup>.

## **2. Le dispositif proposé par le Sénat**

### ***a. La disposition initiale***

L'article 11, dans sa version initiale, rappelait que le second alinéa de l'article 43 du code de procédure pénale, qui permet de dépayser dans les cas énoncés ci-dessus, est applicable lorsque le procureur de la République est saisi de faits mettant en cause en tant qu'auteur et dans l'exercice de son mandat un maire ou un adjoint au maire. Il excluait, en revanche, cette possibilité lorsque le maire ou l'adjoint au maire est victime et non auteur de ces faits.

### ***b. Les modifications apportées par le Sénat***

#### **i. Les modifications apportées en commission des lois**

Adoptant un amendement n° COM-16 de sa rapporteure <sup>(2)</sup>, la commission des lois a supprimé cette impossibilité de dépayser une affaire dans laquelle un élu serait victime, estimant que cette possibilité devait pouvoir être mise en œuvre si les *« circonstances des faits et les éléments de contexte spécifiques à chaque affaire en pareil cas »* <sup>(3)</sup> le justifiaient.

---

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 2011-156 QPC du 22 juillet 2011

(2) Amendement n° COM-16 de la rapporteure consultable en ligne : [https://www.senat.fr/amendements/commissions/2022-2023/648/Amdt\\_COM-16.html](https://www.senat.fr/amendements/commissions/2022-2023/648/Amdt_COM-16.html)

(3) Rapport n° 7 de Mme Catherine Di Falco, sénateur, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur la

ii. Les modifications apportées en séance publique

L'article a été adopté sans modification en séance publique.

\*

\* \*

### *Article 12*

(L. 132-3 du code de la sécurité intérieure)

## **Renforcement de l'information du maire sur les suites judiciaires données aux infractions constatées sur son territoire**

### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 12 rend systématique la communication au maire par le procureur de la République des suites judiciaires données aux infractions causant un trouble à l'ordre public sur le territoire de la commune. Il impose également un délai d'une durée d'un mois au procureur de la République pour communiquer les motivations des décisions de classement sans suite pour des affaires résultant d'une plainte ou d'un signalement du maire.

### ➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat a adopté cet article sans modification.

### ➤ **Dernière modification intervenue**

L'article 3 de la loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés a rendu systématique l'information des maires par le procureur de la République des suites judiciaires données à certaines infractions commises sur le territoire de la commune.

## **1. L'état du droit**

L'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance prévoit plusieurs cas dans lesquels l'information du maire est obligatoire. L'article 59 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique est venu renforcer ces obligations qui font l'objet d'une codification à l'article L. 132-3 du code de la sécurité intérieure. Cet article dispose que :

– le maire est informé sans délai par les services de la police ou de la gendarmerie nationales des infractions causant un trouble à l'ordre public commis sur le territoire de sa commune ;

– le maire est systématiquement informé par le procureur de la République des classements sans suite, des mesures alternatives aux poursuites, des poursuites engagées, des jugements devenus définitifs ou des appels interjetés lorsque ces décisions concernent des infractions signalées par lui en application du second alinéa de l'article 40 du même code. Il est ainsi systématiquement informé des poursuites engagées ou des mesures alternatives aux poursuites prononcées, en application de l'article 40-2 du code de procédure pénale et, à sa demande, des jugements définitifs et des appels interjetés, en vertu du même article L. 132-3 du code de la sécurité intérieure ;

– le maire est également systématiquement informé, **lorsqu'il en fait la demande**, par le procureur de la République

- a) des classements sans suite, des mesures alternatives aux poursuites, des poursuites engagées, des jugements devenus définitifs ou des appels interjetés lorsque ces décisions concernent ces mêmes infractions ;
- b) des classements sans suite, des mesures alternatives aux poursuites, des poursuites engagées, des jugements devenus définitifs ou des appels interjetés lorsque ces décisions concernent des infractions constatées sur le territoire de sa commune par les agents de police municipale en application de l'article 21-2 du code de procédure pénale et par les gardes champêtres en application de l'article 27 du même code.

Plus largement, comme le souligne l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF) dans sa contribution écrite transmise à votre rapporteure : « Une circulaire du ministre de la Justice a été publiée le 7 septembre 2020 pour inciter les procureurs à intensifier leurs relations avec les maires. Cette circulaire préconise la désignation d'un magistrat référent pour être l'interlocuteur privilégié des élus du ressort. L'objectif étant qu'il « prenne attache [avec les élus] pour les informer, de façon individualisée et systématique, du suivi précis de ces procédures et des suites judiciaires décidées ». La circulaire encourage également la mise en place de réunions d'échanges avec les élus (intégrant aussi les forces de sécurité intérieure) pour expliquer leur action. Cette circulaire du Garde des Sceaux a impulsé un changement d'attitude de nombreux procureurs qui ont commencé à signer des conventions avec plusieurs associations départementales des maires (Cher, Eure-et-Loir, Haute-Loire, Loir-et-Cher, Rhône, Nord, Ain, Côte d'Or...) afin de renforcer leur communication, leur connaissance mutuelle et l'accompagnement des élus en leur qualité d'officiers de police judiciaire. S'il est indéniable que des avancées se sont concrétisées sur le terrain, elles restent cependant très hétérogènes et le lien maire-Parquet dépend encore trop souvent de la personnalité des procureurs locaux »

## 2. Le dispositif proposé par le Sénat

### *a. La disposition initiale*

L'article 12 prévoit, d'une part, que le maire soit systématiquement – et non plus seulement à sa demande – informé par le procureur de la République des **suites judiciaires données aux infractions causant un trouble à l'ordre public commises sur le territoire de sa commune** ainsi qu'aux **infractions qu'il signale lui-même au parquet**.

L'article 12 instaure, en outre, **un délai d'un mois pour la mise en œuvre** de l'obligation d'information du maire des suites judiciaires données aux infractions qu'il a lui-même signalées au parquet en application du second alinéa de l'article 40 du code de procédure pénale.

**Cette proposition, ainsi que les dispositions figurant aux articles 13 et 14, sont issues d'un rapport du groupe de travail visant à renforcer les relations entre les magistrats du ministère public et les maires, présidé par le procureur général Hugues Berbain, remis au ministre de la Justice en 2022 et n'ayant pas fait l'objet d'une publication.**

### *b. Les modifications apportées par le Sénat*

Le Sénat a adopté l'article 12 sans modification ni en commission des lois, ni en séance publique.

\*

\* \*

### *Article 13 (supprimé)*

(L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales)

### **Espace de communication réservé au procureur de la République dans les bulletins municipaux**

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 13 permet au procureur de la République du ressort de la cour d'appel compétent sur le territoire municipal de disposer dans les bulletins d'information générale des communes de plus de 1 000 habitants d'un espace de communication réservé.

#### ➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat a supprimé cet article en séance publique, à l'initiative de MM. MM. Hussein Bourgi et Éric Kerrouche (groupe Socialiste, Écologiste et

Républicain)<sup>(1)</sup>. L'amendement de suppression a été adopté contre l'avis de la rapporteure de la commission des lois, le Gouvernement s'en étant remis à la sagesse du Sénat.

## 1. L'état du droit

L'article 9 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a inséré au sein du code général des collectivités territoriales (CGCT) un article L. 2121-27-1 créant une obligation, pour les communes de 3 500 habitants et plus, lorsque la commune diffuse, sous quelque forme que ce soit, un bulletin d'information générale sur les réalisations et la gestion du conseil municipal, d'y réserver un espace à l'expression des conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale. Cet article a été modifié par l'article 83 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, **qui a élevé à 1 000 habitants et plus la taille minimale des communes soumises à cette obligation et qui a précisé que cet espace de communication était réservé « à l'expression des conseillers élus sur une liste autre que celle ayant obtenu le plus de voix lors du dernier renouvellement du conseil municipal ou ayant déclaré ne pas appartenir à la majorité municipale ».**

## 2. Le dispositif proposé par le Sénat

### *a. La disposition initiale*

L'article 13 complète l'article L. 2121-27-1 du CGCT en y consacrant, également pour les communes de 1000 habitants et plus, la possibilité pour le procureur de la République du ressort de la cour d'appel compétent sur le territoire municipal, dans le respect du secret de l'instruction tel que défini à l'article 11 du code de procédure pénale, de disposer d'un espace réservé pour toute communication en lien avec les affaires de la commune dans ces bulletins communaux.

---

(1) Amendement n° 9 de MM. Bourgi et Kerrouche, consultable en ligne : [https://www.senat.fr/amendements/2023-2024/8/Amdt\\_9.html](https://www.senat.fr/amendements/2023-2024/8/Amdt_9.html)

**Le secret de l’instruction défini à l’article 11 du code de procédure pénale**

Sauf dans le cas où la loi en dispose autrement et sans préjudice des droits de la défense, la procédure au cours de l’enquête et de l’instruction est secrète.

Toute personne qui concourt à cette procédure est tenue au secret professionnel dans les conditions et sous les peines prévues à l’article 434-7-2 du code pénal.

Toutefois, afin d’éviter la propagation d’informations parcellaires ou inexactes ou pour mettre fin à un trouble à l’ordre public ou lorsque tout autre impératif d’intérêt public le justifie, le procureur de la République peut, d’office et à la demande de la juridiction d’instruction ou des parties, directement ou par l’intermédiaire d’un officier de police judiciaire agissant avec son accord et sous son contrôle, rendre publics des éléments objectifs tirés de la procédure ne comportant aucune appréciation sur le bien-fondé des charges retenues contre les personnes mises en cause.

***b. Les modifications apportées par le Sénat***

**i. Les modifications apportées en commission des lois**

La commission des lois du Sénat a adopté cet article sans modification.

**ii. Les modifications apportées en séance publiques**

Le Sénat a supprimé cet article en séance publique, à l’initiative de MM. Hussein Bourgi et Éric Kerrouche (groupe Socialiste, Écologiste et Républicain)<sup>(1)</sup>. Leur amendement n° 9 a été adopté avec un avis défavorable de la commission et un avis de sagesse du Gouvernement. Les auteurs de l’amendement ont notamment, dans leur exposé sommaire, justifié cette suppression en arguant du fait que cette disposition ne répondait à « aucune nécessité dans la mesure où les procureurs peuvent déjà s’exprimer librement dans la presse locale » et posait, par ailleurs, « des difficultés, dans la mesure où le maire, qui est directeur de la publication du bulletin et qui porte la responsabilité civile et pénale des contenus publiés, aurait par conséquent un droit de regard sur la communication du Procureur de la République ».

\*

\* \*

*Article 14*

(L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales)

**Composition des conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance et obligation annuelle de présence de certains membres**

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

---

(1) Amendement n° 9 de MM. Bourgi et Kerrouche, consultable en ligne : [https://www.senat.fr/amendements/2023-2024/8/Amdt\\_9.html](https://www.senat.fr/amendements/2023-2024/8/Amdt_9.html)

L'article 14 consolide la présence du procureur de la République ou son représentant au sein des conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD), dont il consacre dans la loi la composition.

Il permet également, à la demande du maire, du préfet ou de l'autorité judiciaire, la création d'un groupe thématique de travail chargé des violences commises à l'encontre des élus au sein des CLSPD.

### ➤ **Modifications apportées par le Sénat**

La commission des lois a adopté un amendement n° COM-17 de sa rapporteure <sup>(1)</sup> qui élargit sensiblement le champ de l'article 14 **en en étendant les dispositions aux conseils intercommunaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CISPD)**. L'amendement précise, par ailleurs, que les membres de droit peuvent se faire représenter et que le conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance se réunit au moins une fois par an en présence des membres de droit ou de leurs représentants, spécialement désignés à cet effet.

Un amendement de précision rédactionnelle de la rapporteure a été adopté en séance publique.

### ➤ **Dernière modification législative intervenue**

La loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 dite « Sécurité globale » <sup>(2)</sup>, a étendu l'obligation de créer un CLSPD aux communes de plus de 5 000 habitants et créé une obligation pour les maires de communes de plus de 15 000 habitants de désigner un « coordinateur » au sein du CLSPD, chargé d'assurer l'animation, le suivi et la coordination des travaux du conseil

## 1. L'état du droit

Les conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) ont été mis en place en 2002 <sup>(3)</sup>. La loi n° 2007-297 <sup>(4)</sup> rend leur création obligatoire dans les communes de plus de 10 000 habitants et dans les communes comprenant un quartier prioritaire de la politique de la ville. Elle prévoit également la possibilité d'installer un tel conseil au niveau intercommunal – ce conseil intercommunal de sécurité de prévention de la délinquance (CISPD) étant, lorsqu'il est créé, présidé par le président de l'intercommunalité ou l'un de ses vice-présidents.

---

(1) L'amendement est consultable en ligne : [https://www.senat.fr/amendements/commissions/2022-2023/648/Amdt\\_COM-17.html](https://www.senat.fr/amendements/commissions/2022-2023/648/Amdt_COM-17.html)

(2) loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés, consultable en ligne : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000043530276>

(3) décret n° 2002-999 du 17 juillet 2002 relatif aux dispositifs territoriaux de sécurité et de coopération pour la prévention et la lutte contre la délinquance

(4) Loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance

Aux termes de l'article D. 132-7 du code de la sécurité intérieure, qui fixe les missions confiées aux CLSPD, ceux-ci constituent « *le cadre de concertation sur les priorités de la lutte contre l'insécurité et de la prévention de la délinquance dans la commune* ». Ils offrent un cadre aux échanges d'informations entre les organismes publics et privés concernés et prennent en charge, le cas échéant, l'animation et le suivi du contrat local de sécurité.

Le législateur a renforcé son rôle à plusieurs reprises :

– la loi n° 2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales rend possible la constitution, au sein de ces conseils, de groupes de travail thématiques consacrés aux questions relatives à l'exécution des peines et à la prévention de la récidive ;

– la loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 dite « Sécurité globale »<sup>(1)</sup>, a étendu l'obligation de créer un CLSPD aux communes de plus de 5 000 habitants et créé une obligation pour les maires de communes de plus de 15 000 habitants de désigner un « coordinateur » au sein du CLSPD, chargé d'assurer l'animation, le suivi et la coordination des travaux du conseil<sup>(2)</sup>.

Dans le cadre d'une mission dite « *flash* » qui leur avait été confiée par notre commission en 2020, MM. Stéphane Peu et Rémy Rebeyrotte soulignaient que « *si l'utilité des conseils de sécurité et de prévention de la délinquance fait aujourd'hui l'objet d'un consensus, ils n'ont pas encore déployé tout leur potentiel* »<sup>(3)</sup>.

#### ***a. La composition des CLSPD est aujourd'hui fixée par voie réglementaire***

La composition des CLSPD résulte aujourd'hui des dispositions de l'article D. 132-8 du code de la sécurité intérieure.

---

(1) loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés, consultable en ligne : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000043530276>

(2) Ce coordinateur peut être un membre du conseil municipal ou un agent public territorial

(3) Les conclusions des rapporteurs de cette mission « *flash* » sur l'évolution et l'amélioration des conseils de sécurité et de prévention de la délinquance sont consultables en ligne : <https://www2.assemblee-nationale.fr/content/download/320250/3118057/version/1/file/Texte+de+la+communication+de+la+mission+flash+.pdf>

**La composition des CLSPD telle que fixée par l'article D. 132-8 du code de la sécurité intérieure :**

Présidé par le maire ou son représentant, le conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance comprend :

- 1° Le préfet de département et le procureur de la République, ou leurs représentants ;
- 2° Le président du conseil départemental, ou son représentant ;
- 3° Des représentants des services de l'État désignés par le préfet de département ;
- 4° Le cas échéant, le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, compétent en matière de dispositifs locaux de prévention de la délinquance et auquel la commune appartient, ou son représentant ;
- 5° Des représentants d'associations, établissements ou organismes œuvrant notamment dans les domaines de la prévention, de la sécurité, de l'aide aux victimes, du logement, des transports collectifs, de l'action sociale ou des activités économiques, désignés par le président du conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance après accord des responsables des organismes dont ils relèvent.

En tant que de besoin et selon les particularités locales, des maires des communes et des présidents des établissements publics de coopération intercommunale intéressés ainsi que des personnes qualifiées peuvent être associés aux travaux du conseil.

La composition du conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance est fixée par arrêté du maire.

***b. La faculté de créer au sein des CLSDP des groupes de travail et d'échanges d'informations à vocation territoriale ou thématique***

La loi permet aux CLSDP de créer en leur sein des groupes de travail et d'échange d'informations à vocation territoriale ou thématique. La loi n° 2014-896 précitée précise que ces groupes peuvent traiter des questions relatives à l'exécution des peines et à la prévention de la récidive.

**2. Le dispositif proposé par le Sénat**

***a. La disposition initiale***

L'article 14 consacre au niveau législatif – au sein de l'article L. 132-4 du code de la sécurité publique – la composition des CLSPD. Ces dispositions reprennent, pour l'essentiel, la composition actuelle. **Une distinction entre les membres de droit <sup>(1)</sup> et les membres facultatifs <sup>(2)</sup> est cependant établie.**

---

(1) Les membres de droit des CLSPD identifiés par l'article 14 de la proposition de loi sont les suivants :

- « 1° Le représentant de l'État territorialement compétent ;
- « 2° Le procureur de la République territorialement compétent ;
- « 3° Le cas échéant, le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, compétent en matière de dispositifs locaux de prévention de la délinquance et auquel la commune appartient, ou son représentant.

(2) Les membres facultatifs des CLSPD sont les suivants : a) Des représentants des services de l'État désignés par le représentant de l'État dans le département ; b) Des représentants d'associations, d'établissements ou

Il demeure de la compétence du maire, qui préside le CLSPD, d'en fixer la composition par arrêté. L'article 14 précise que la présence des membres de droit est obligatoire pour permettre la tenue d'une réunion et que le CLSPD doit se réunir au moins une fois par an.

L'article 14, en outre, modifie l'article L. 132-5 pour favoriser la constitution au sein du CLSPD d'un groupe thématique chargé des violences commises à l'encontre des élus. Ce groupe pourrait être créé à la demande du maire, du préfet ou de l'autorité judiciaire et traiter de l'organisation d'une réponse aux violences ainsi que d'une stratégie d'accompagnement des élus qui en sont victimes.

### ***b. Les modifications apportées par le Sénat***

#### **i. Les modifications apportées en commission des lois**

La commission des lois a adopté un amendement n° COM-17 de sa rapporteure <sup>(1)</sup> qui élargit sensiblement le champ de l'article 14 **en en étendant les dispositions aux conseils intercommunaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CISPD)**. La composition des CISPD est ainsi fixée dans la loi. Les maires des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ne constituent cependant pas des membres de droit afin, souligne le rapport sénatorial, « *de ne pas entraver la faculté de réunion du conseil* » <sup>(2)</sup>. Ils pourront néanmoins être désignés membres du conseil par le président de l'EPCI. En outre, la faculté de demander la création d'un groupe de travail chargé des violences commises à l'encontre des élus, leur est ouverte au même titre que le président de l'EPCI, le représentant de l'État dans le département et l'autorité judiciaire.

L'amendement précise, par ailleurs, que les membres de droit peuvent être représentés et que le conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance se réunit au moins une fois par an en présence des membres de droit ou de leurs représentants, spécialement désignés à cet effet.

---

*d'organismes œuvrant notamment dans les domaines de la prévention, de la sécurité, de l'aide aux victimes, du logement, des transports collectifs, de l'action sociale ou des activités économiques, désignés par le président du conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance après accord des responsables des organismes dont ils relèvent.*

*En tant que de besoin et selon les particularités locales, des maires des communes et des présidents des établissements publics de coopération intercommunale intéressés ainsi que des personnes qualifiées peuvent être associés aux travaux du conseil.*

(1) L'amendement est consultable en ligne : [https://www.senat.fr/amendements/commissions/2022-2023/648/Amdt\\_COM-17.html](https://www.senat.fr/amendements/commissions/2022-2023/648/Amdt_COM-17.html)

(2) Rapport de Mme la sénatrice Catherine Di Folco sur la proposition de loi, déposé le 5 octobre 2023 et consultable en ligne : <https://www.senat.fr/rap/123-007/123-007.html>

ii. Les modifications apportées en séance publique

Un amendement de précision rédactionnelle de la rapporteure <sup>(1)</sup> a été adopté en séance publique.

---

(1) L'amendement n° 20 de la rapporteure est consultable en ligne : [https://www.senat.fr/amendements/2023-2024/8/Amdt\\_20.html](https://www.senat.fr/amendements/2023-2024/8/Amdt_20.html)